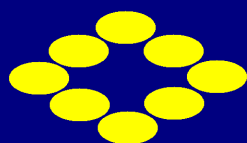


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 19

Enero /January 2009



UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponible on-line:

Available on-line:

**[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)**

ESTADOS BÁLTICOS, UCRANIA Y GEORGIA

BALTIC STATES, UKRAINE AND GEORGIA

- | | |
|---------------------------------|---|
| <i>Laurynas Jonavicius</i> | Why Ukraine and Georgia have not used the "Window of Opportunity"? Neo-Institutional Analysis of Transformational Stagnation in Georgia and Ukraine |
| <i>Povilas Zielys</i> | Relations between Visegrad States and Ukraine: A "Two Speed" Central Europe |
| <i>Rafael José R. de Espoza</i> | Las Relaciones Báltico-Cáucaso Sur: El Caso Lituania-Georgia |

TERRORISMO / TERRORISM

- | | |
|------------------------|----------------------------------|
| <i>Rohan Gunaratna</i> | Global Threat Assessment in 2009 |
|------------------------|----------------------------------|

AFGANISTÁN / AFGHANISTAN

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| <i>Carlos Echeverría Jesús</i> | La Estrategia Yihadista en Afganistán |
|--------------------------------|---------------------------------------|

EUROPA / EUROPE

- | | |
|----------------------|---|
| <i>Terrence Guay</i> | Globalization and the Transatlantic Defense Industrial Base |
|----------------------|---|

ASIA - PACÍFICO / ASIA - PACIFIC

- | | |
|-----------------------------|--|
| <i>Eric Pardo Sauvageot</i> | La Presencia China en Oriente Próximo tras la Guerra Fría: Relevancia y Efectos de su Diplomacia e Intereses Económicos en la Región |
| <i>Rohan Gunaratna</i> | Mumbai Investigation: The Operatives, Masterminds and Enduring Threat |

IBEROAMÉRICA / LATIN AMERICA

- | | |
|--|------------------------------|
| <i>Germán Nicolás Pataquiva García</i> | Las FARC: Origen y Evolución |
|--|------------------------------|

MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN

- | | |
|--------------------------------|--|
| <i>Beatriz Tomé Alonso</i> | El Islam Político Moderado en Marruecos. Dos Estrategias Enfrentadas: Participación Institucional frente a Oposición desde Fuera |
| <i>Antonio Marquina Barrio</i> | La Declaración Conjunta de la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un Documento Claramente Mejorable en Asuntos de Seguridad |

GIBRALTAR / GIBRALTAR

- | | |
|--------------------------------|---|
| <i>Antonio Marquina Barrio</i> | La Pista de Aterrizaje de Gibraltar y la Base Militar |
|--------------------------------|---|

GESTIÓN DE CRISIS / CRISIS MANAGEMENT

- | | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Javier Ignacio García González</i> | Crisis y Gestión Militar de la Crisis en la Unión Europea: El Camino hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad |
|---------------------------------------|---|

PIRATERÍA / PIRACY

- | | |
|-----------------------------|--|
| <i>Eric Pardo Sauvageot</i> | Piracy off Somalia and its Challenges to Maritime Security: Problems and Solutions |
|-----------------------------|--|

VATICANO/ VATICAN

- | | |
|-------------------------------|---|
| <i>Antonio Alonso Marcos</i> | El Concepto de Seguridad Humana en Benedicto XVI. Panorama del Mundo 2008: Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz y Discurso al Cuerpo Diplomático |
| <i>Carlos Corral Salvador</i> | |

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Head of Studies,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Bobo Lo

*Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

Javier Niño

*DG External Relations (Conflict Prevention and
Crisis Management), European Commission*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre
*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina
*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

Santiago Petschen
*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

José Antonio Sáinz de la Peña
*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría
*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto
*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García
*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García
*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara
*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso
*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Alberto Priego
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Gracia Abad
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

María Ángeles Alaminos

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, Eric Pardo, Beatriz Tomé**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT.

© UNISCI, 2008

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	8
-------------------------	---------------------------------------	---

**PAISES BALTICOS, UCRANIA Y GEORGIA
BALKAN COUNTRIES, UKRAINE AND GEORGIA**

<i>Laurynas Jonavicius</i>	Why Ukraine and Georgia have not used the “Window of Opportunity”? Neo-Institutional Analysis of Transformational Stagnation in Georgia and Ukraine	12
<i>Povilas Zielys</i>	Relations between Visegrad States and Ukraine: A “Two Speed” Central Europe	38
<i>Rafael José R. de Espona</i>	Las Relaciones Báltico-Cáucaso Sur: El Caso Lituania-Georgia	52

TERRORISMO / TERRORISM

<i>Rohan Gunaratna</i>	Global Threat Assessment in 2009	68
------------------------	----------------------------------	----

AFGANISTAN / AFGHANISTAN

<i>Carlos Echeverría Jesús</i>	La Estrategia Yihadista en Afganistán	74
--------------------------------	---------------------------------------	----

EUROPA / EUROPE

<i>Terrence Guay</i>	Globalization and the Transatlantic Defense Industrial Base	86
----------------------	---	----

ASIA – PACIFICO / ASIA - PACIFIC

<i>Eric Pardo Sauvageot</i>	La Presencia China en Oriente Próximo tras la Guerra Fría: Relevancia y Efectos de su Diplomacia e Intereses Económicos en la Región	110
<i>Rohan Gunaratna</i>	Mumbai Investigation: The Operatives, Masterminds and Enduring Threat	142

IBEROAMERICA / LATIN AMERICA



<i>Germán Nicolás</i> <i>Pataquiva García</i>	Las FARC: Origen y Evolución	154
--	------------------------------	-----

MEDITERRANEO / MEDITERRANEAN

<i>Beatriz Tomé Alonso</i>	El Islam Político Moderado en Marruecos. Dos Estrategias Enfrentadas: Participación Institucional frente a Oposición desde Fuera	186
<i>Antonio Marquina Barrio</i>	La Declaración Conjunta de la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un Documento Claramente Mejorable en Asuntos de Seguridad	206

GIBRALTAR / GIBRALTAR

<i>Antonio Marquina Barrio</i>	La Pista de Aterrizaje de Gibraltar y la Base Militar	220
--------------------------------	---	-----

GESTION DE CRISIS / CRISIS MANAGEMENT

<i>Javier Ignacio García González</i>	Crisis y Gestión Militar de la Crisis en la Unión Europea: El Camino hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad	236
---------------------------------------	---	-----

PIRATERIA / PIRACY

<i>Eric Pardo Sauvageot</i>	Piracy off Somalia and its Challenges to Maritime Security: Problems and Solutions	250
-----------------------------	--	-----

VATICANO / VATICAN

<i>Antonio Alonso Marcos</i> <i>Carlos Corral Salvador</i>	El Concepto de Seguridad Humana en Benedicto XVI. Panorama del Mundo 2008: Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz y Discurso al Cuerpo Diplomático	268
---	---	-----

NOVEDADES / LATEST NEWS

CRITICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

<i>Antonio Marquina Barrio</i>	Caterina García y Angel J. Rojo (editores) (2008): <i>La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados</i> , Madrid, Tecnos	288
<i>Najam Abbas</i>	Rushing, Josh (2007): <i>Mission Al Jazeera: Build a Bridge, Seek the Truth, Change the World</i> , New York, Palgrave Macmillan	292



<i>Eric Pardo Sauvageot</i>	Marquina, Antonio (Ed) (2008): <i>Energy Security, Visions from Asia and Europe</i> , New York, Palgrave Macmillan	296
<i>Beatriz Tomé Alonso</i>	Cizre, Ümit (ed) (2008): <i>Secular and Islamic Politics in Turkey, the Making of the Justice and Development Party</i> , New York, Routledge	302
Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>		306
Instrucciones para los autores		310
<i>Instructions to authors</i>		314

NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE



Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

El número recoge diversos estudios y análisis sobre temas de actualidad. Tanto Ucrania como Georgia han estado en primer plano de actualidad en los últimos meses. Tres artículos nos presentan la visión desde el norte de Europa, desde Lituania, de diversos aspectos de la situación y relaciones de Ucrania y Georgia, sus dificultades, el retraso en el proceso de democratización, las relaciones de Ucrania con el grupo de Visegrado y Polonia. A su vez, el artículo de Rafael José R. Espona hace una exposición de las relaciones entre los Estados del Báltico y los Estados del sur del Cáucaso, asunto que resulta especialmente desconocido en España, centrándose de forma particular en las relaciones entre Lituania y Georgia y sus agendas en el contexto de la seguridad transatlántica y la agenda energética.

Dados los acontecimientos devastadores y la tensión vivida del 26 al 29 de noviembre producida por el ataque de un grupo terrorista dependiente de Lashkar-e-Toiba –que no pertenece a Al Qaeda– a diversos objetivos civiles de Bombay, creando una situación de crisis entre dos Estados nucleares, Pakistán y la India, el número recoge un análisis del profesor Rohan Gunaratna sobre esta actuación terrorista, su planificación, su preparación y su ejecución, así como una evaluación de la implicación de los servicios de inteligencia paquistaníes. Este espectacular y sofisticado ataque ha mostrado que la fijación en exclusiva en las malas relaciones entre Islam y Occidente con iniciativas como la Alianza de Civilizaciones es una fijación claramente mejorable.

Otro artículo sobre la estrategia yihadista en Afganistán, del profesor Carlos Echeverría expone la compleja situación política y de seguridad en que se encuentran inmersos Afganistán y Pakistán, así como las fuerzas de Estados Unidos y de la OTAN. El artículo sirve para mostrar la importancia de esta zona de conflicto en la estrategia terrorista de Al Qaeda y la insurgencia Taliban.

Un tercer artículo de Rohan Gunaratna hace una evaluación general de la amenaza terrorista y sus desafíos en 2009. Los procesos de transformación, la importancia de Al Qaeda en la zona FATA, de los grupos que operan en Iraq, las políticas contraterroristas, y la necesidad de una respuesta que afronte el resentimiento y el odio acumulado en el mundo islámico.

Dos estudios abordan dos vertientes distintas de la peculiar situación de la defensa europea. El primero sobre la industria de defensa, un estudio que presenta la reestructuración realizada tanto en Europa como en Estados Unidos, el retraso europeo en una reestructuración competitiva y la creciente dificultad de reconciliar las lealtades nacionales

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



con las oportunidades internacionales de negocio. El artículo de Terrence Guay viene así a desarrollar un anterior estudio publicado en el n.º 9 (2005) de esta revista. El tema de la industria de defensa es, sin duda, uno de los grandes desafíos todavía sin solucionar de la Unión Europea de cara a la estructuración de una política de defensa común. Es también un tema fundamental en las relaciones trasatlánticas. El segundo del profesor Javier García, sobre la gestión militar de crisis en la Unión Europea, centrado en el nuevo *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Llama la atención que haya acabado siendo un informe de buenas intenciones, con muy escasos avances y donde, como expone el autor, existen problemas conceptuales que lamentablemente son endémicos en los documentos sobre seguridad europeos.

Con respecto a Asia, en función de los acontecimientos y la guerra en Gaza se incluye un artículo de Eric Pardo sobre la Política y presencia de China en Oriente Próximo. China, que no está en el Cuarteto, es un actor con el que habrá que contar en el futuro. Su perfil ya no es tan bajo como el mantenido en épocas anteriores.

Sobre América Latina la revista recoge un amplio artículo de Germán Nicolás Pataquiva, agregado militar de Colombia en España, sobre la evolución de las FARC, sus objetivos, sus métodos y de forma especial su proceso de adaptación, siendo en la actualidad la revolución bolivariana su cobertura ideológica.

Dada la importancia que la piratería en la zona de Somalia ha ido adquiriendo, un artículo de Eric Pardo explica la movilización de fuerzas aeronavales de numerosos Estados y la debilidad de la aproximación internacional ante las serias carencias sobre cómo afrontar este desafío en tierra, al ser Somalia un Estado fallido.

Con respecto al Mediterráneo dos artículos presentan al lector dos de las múltiples cuestiones importantes que se están desarrollando en este espacio geográfico, estratégicamente ampliado, de forma especial tras la ocupación de Iraq. El primer artículo sobre la iniciativa Unión por el Mediterráneo explica las pretensiones y carencias de esta nueva iniciativa, con una filosofía diferenciada de la iniciativa de Barcelona, sus deficiencias de enfoque, así como conceptuales, y, de forma especial, el recorte producido en el tradicional capítulo primero de aspectos políticos y de seguridad. El proceso ha quedado paralizado con la ofensiva de Israel en Gaza. Está claro que el planteamiento no es en buena parte correcto.

Un artículo de Beatriz Tomé sobre el Islam político en Marruecos sirve para llamar la atención, por su cercanía, sobre el posible horizonte conflictual que pende sobre Marruecos, donde la apertura y desarrollo político es uno de los problemas más complejos de encarar y donde la sociedad y el sistema político establecido corren a velocidades distintas. Un desencuentro, en estas circunstancias, no sería improbable.

La revista recoge también un estudio sobre la base militar de Gibraltar aparecido en 2004, pero que sigue siendo válido. Nos ha parecido oportuno incluirlo dada la inconsistencia de la política española sobre este contencioso y las recientes noticias aparecidas en el diario ABC sobre la expansión de Gibraltar en aguas españolas, expansión que se está convirtiendo en un mal endémico- ya ocurrió siendo Bozano ministro principal y con anterioridad con la expansión de la pista de aterrizaje- con el apoyo español en tierras y materiales traídos desde España. La base militar sigue siendo un activo importante ante circunstancias geopolíticas cambiantes que, como enseña la historia, no siempre son predecibles. El proceso de ampliación del territorio de Gibraltar a costa de aguas y territorio nunca cedido por España



sigue su curso con proyectos faraónicos, que en 2006 se evaluaba su coste en más de mil millones de libras, sin que el gobierno español les ponga coto, el aparcamiento de la negociación sobre la soberanía, la política británica de legitimación de hechos consumados con el otorgamiento de una nueva Constitución, las afirmaciones del ministro principal sobre no reconocimiento del Comité de Descolonización de Naciones Unidas y un largo etcétera está llevando a España a una situación insostenible en el Estrecho. La incompetencia en el tratamiento de este tema hoy puede llevar a amargos despertares en el futuro. Ni Gibraltar puede equipararse a Ceuta y Melilla ni puede estructuralmente meterse en un mismo saco como ha venido proponiéndose por diversos políticos y diplomáticos, pues esta estructura por múltiples circunstancias ni es simétrica entre el norte y el sur ni es intercambiable. No puede uno menos de sonreír ante planteamientos que aparatosamente han tratado de mantener congelada la reivindicación de la soberanía por parte de España. Si esta es la deriva, esperemos por lo menos que el Ministerio de Defensa deje ya de hablar del Estrecho como zona de interés estratégico primordial de España.

La revista se cierra con la tradicional sección de reseñas y crítica de libros y con un artículo de los profesores Antonio Alonso y Carlos Corral sobre el discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático y el mensaje para la jornada mundial de la paz.

Quede nuestro agradecimiento a los autores, al Comité Científico y al Comité de Redacción, de forma especial a Eric Pardo, por su contribución a la elaboración de este número de la revista que de forma desinteresada se ofrece a sus lectores





WHY UKRAINE AND GEORGIA HAVE NOT USED THE “WINDOW OF OPPORTUNITY”? NEO-INSTITUTIONAL ANALYSIS OF TRANSFORMATIONAL STAGNATION IN GEORGIA AND UKRAINE

Laurynas Jonavicius¹

Vilnius University, Institute of International Relations and Political Science (TSPMI)

Abstract:

The Cases of Ukraine and Georgia are examples of post-soviet countries where political attempts to overturn semi-authoritarian regimes have been staged through the two “colour revolutions”, the *Rose Revolution* in Georgia and *The Orange Revolution* in Ukraine. But both states failed to carry out fully democratic reforms, upheld most of the features of formal democracy while keeping informal methods of rule that characterized Kuchma’s and Shevernadze’s era (that breed arbitrary and corrupt power) and thus missed the “window of opportunity” that they were offered. Both Ukraine and Georgia face two different powerful actors, analysed through the lenses of neo-institutional theory: the EU, where formal democratic institutions channel and shape the political rule and the core state of the former Soviet Union, Russia, where in spite of the existence of similarly democratic institutions, the political regime rules through informal channels and ignores such institutions. Given this situation, external leverage can be more effectively applied by Russia due to her “soft power”, namely the attracting factor of his economy and social and information power that help her preserving the historical legacy (“path dependency”) of similar institution building in these countries. When necessary, as in Summer 2008 in the war against Georgia, Russia may apply “hard power” to thwart attempts to put into question Russia’s primacy. Therefore, neither Ukraine nor Georgia could achieve the same level of democracy and independence as the Baltic countries did.

Keywords: Rose and Orange Revolutions, Neo-institutionalism, External Leverage, “Soft Power”.

Resumen:

Los casos de Ucrania y Georgia destacan por tratarse de repúblicas ex-soviéticas donde ha habido serios intentos de poner fin a los regímenes semi-autoritarios que antes imperaban a través de las llamadas “revoluciones de color”, la Revolución de las Rosas en Georgia y la Revolución Naranja en Ucrania. Sin embargo ambos estados han fracasado en sus reformas democráticas, manteniendo gran parte de las características anteriores, es decir, democracia formal penetrada por métodos informales de gobierno (que permiten el uso arbitrario y corrupto del poder), tal y como fuese en tiempos de Kuchma y Shevernadze, no habiendo por tanto aprovechado la oportunidad que se les presentó. Tanto Ucrania como Georgia tienen en frente a dos actores, que vistos desde una perspectiva neo-institucionalista presentan en el caso de la UE, instituciones plenamente democráticas que funcionan según los principios en que se sustentan, o instituciones formalmente democráticas, pero que el poder logra circunvenir por vías informales, tal y como es en el caso de Rusia. Dada esta situación, la influencia externa puede ser utilizada con mayor éxito por Rusia dado su “poder blando”, es decir, el factor de atracción que ejercen su peso económico y la influencia social e informativa, para así preservar unas instituciones similares derivadas de un mismo legado histórico. Cuando se ha hecho necesario, Rusia ha acudido al “poder duro” para frustrar intentos de puesta en cuestión de la primacía rusa. Por tanto, ni Ucrania ni Georgia han podido alcanzar el mismo nivel de democracia e independencia que los países Bálticos.

Palabras clave: Revolución Rosa y Revolución Naranja, Neo-institucionalismo, Presión Externa, “Poder Blando”.

Copyright © UNISCI, 2008. Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Laurynas Jonavicius is Lecturer and Phd candidate at the Institute of International Relations and Political Science (TSPMI), Vilnius University; Head of Policy Analysis and Research Division, Eastern Europe Studies Centre.

Address: Vokieciu str. 10, LT-01130 Vilnius - Lithuania. Institute of International Relations and Political Science (Vilnius University). E-mail: laurynas.jonavicius@eesc.lt.



1. Introduction

Coloured revolutions in Georgia and Ukraine five and four years ago respectively were seen as tipping points on the way towards democracy in these countries. New political leaders came to power both in Tbilisi and Kiev and declared democratization and europeization as their main priorities. Seen in the terms of neo-institutional theoretical approach, such changes in Ukraine and Georgia opened “the window of opportunity” for institutional change². It means that new political actors came to power and got the opportunity to change states’ institutional structure. However, democratic achievements in Georgia and Ukraine are not as impressive as one could have imagined five years after the “Rose” and “Orange” revolutions. Simple look at the statistics provided by Freedom House or Bertelsmann Foundation clearly shows that democratic institutions haven’t advanced much in these countries. Of course it is difficult to underestimate progress made by Georgia or Ukraine in such spheres as freedom of the media (Ukraine) or the fight with corruption (Georgia). Nevertheless, general look at the political process in these countries discloses the fact that democracy is still not “the only game in town”. Permanent political crisis in Ukraine, and the problems faced by Georgian president M. Saakashvili hints at serious democratic drawbacks.

In this article I try to answer the question “**why Ukraine and Georgia cannot reach the level of democracy, achieved by, for example, Baltic states?**” To do that, I employ theories of institutional change and democratic transition, provided by Cortell&Peterson³ and Way&Levitsky⁴. Though more detailed description of the theoretical assumptions will follow in the next chapter, I will describe shortly the main features of my approach.

First, I use neo-institutional theory as an ontological background. Neo-institutionalism deals with variety of issues in political science. Understanding institutions as “shared rules of the game, identifiable in space and time and approved (practiced) by all members of society”, neo-institutionalism provides a theoretical framework for comprehensive analysis of political processes within and between states.

Second, I approach democratization processes in post-soviet space (namely, in Ukraine and Georgia) as the processes of institutional change. Theory of institutional change, provided by Cortell&Peterson is used as the starting point.

Third, theory of linkage and leverage, explicated by Way&Levitsky is employed in the analysis of external factors, which are seen as facilitating/aggravating transition from one institutional environment (autocratic post-soviet regimes of L.Kuchma and E.Shevardnadze) to the new one (democratic structures nurtured by V.Yuschenko and M.Saakashvili).

My argument is related to the inclusion of the second very important external factor (besides the “linkage to the West”⁵). This factor though seems very obvious, for some reasons is unreservedly eliminated from the examination of post-soviet transitions. It is the factor of Russia. To be more precise – the influence of Russian institutional structure on the development of post-revolutionary Georgia and Ukraine. Therefore, the impacts of two

² See Cortell, Andrew P. and Peterson, Susan: “Altered States: Explaining Domestic Institutional Change”, *British Journal of Political Science*, vol. 29, no 1, (January 1999), pp. 177-203.

³ *Ibid.*

⁴ See Way, Lucan A. and Levitsky, Steven: “Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide”, *East European Politics and Societies*, vol. 21, no.1, (2007). pp. 48-66; Way, Lucan: “The Real Causes of the Color Revolutions”, *Journal of Democracy*, vol. 19, no.3, (July 2008), pp.55-69.

⁵ Way and Levitsky, *op.cit.*, p.53.

different institutional structures, which compete in post-soviet space, are used as independent variables in the analysis. On the one hand, there is the EU, which is an attractive centre of gravity in terms of economic development and life quality level. On the other hand there is Russia, which has longstanding relations, common history and shared cultural values with many post-soviet states. It is argued that both players – EU and Russia – represent different structures of political, cultural and social institutions, i.e. rules of the game, which regulate individual and collective behaviour in social life. Though democratic regime is generally understood as the dominant and the most effective model of managing political affairs, different countries in the world still follow different “institutional paths”. In this paper EU is presented as the example and promoter of democratic “institutional structure”. On the other hand, Russia (despite the fact that “on the paper” it also declares principles of democracy) is presented as the example of alternative type of “institutional structure”. The hypothesis tested in this paper argues that the reason for transformational stagnation in Georgia and Ukraine is the institutional influence of the two most important external actors (EU and Russia). Their influence intersects in a „reverse interaction“, i.e. EU mainly supports the creation of formal [democratic] institutions, meanwhile Russia invests in the creation/sustenance of informal [mainly non-democratic] institutions. This “reverse interaction” complicates the transition process of both post-soviet states because pulls transformation into different directions – towards different institutional arrangements.

2. Institutional Change in Post-Soviet

Huge amount of literature has been written about transition and democratization processes in Central and Eastern Europe. Different approaches have been chosen by different authors, which produced a variety of answers to the main question – why are some former Soviet states more successful in transition to democracy than others? A lot of variables have been analyzed, ranging from the importance of “legacy of the past“, to variations in support of external actors. Several basic groups of approaches to the study of post-communist developments can be recognized. First, there are “teleological “transition” approaches, also known as “transitology,” typically associated with neo-liberal and neo-classical economic interpretations”⁶. Alternative “transformation” interpretations stem from evolutionary and institutional economics, the analysis of networks of economic embeddedness, Marxist political economy and regulation theory⁷. Finally, there are cultural approaches, which refer to the newer literature on the transfer of institutions⁸. However, as practice shows, there is the “increasing gap between the formerly socialist countries of Central and Eastern Europe with regard to both their economic and political performance that cannot be explained by their different starting conditions after the breakdown of the Soviet Union alone”⁹. Democratization achievements of Baltic States and countries like Ukraine and Georgia stand as the most evident example. Such discrepancies still inspire fervent discussions among researches. Still new theories emerge, which introduce new factors and try to cover still remaining gaps in explanation.

⁶ Pavlinek, Petr: “Alternative Approaches to Post-Communist Transformations in Central and Eastern Europe“, *Acta Slavica Iaponica*, no. 20, (2003), pp. 85-108, in www.cceol.com.

⁷ *Ibid.*

⁸ Zweynert, Joachim, Goldschmidt, Nils: “The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change“, *Journal of Economic Issues*, vol. 40, n° 4 (Dec. 2006).

⁹ *Ibid.*

One of such gaps is the problem of external influences on transformation processes in post-soviet republics. Despite the fact that some articles and books (see Jacoby¹⁰ for comprehensive overview) have been written about the positive impact of European Union on successful implementation of democratic and market economy reforms, some points have clearly been missed. Many authors have convincingly argued that carrots and incentives, presented by European Union, are of greatest importance for states undergoing transformation processes. Empirical examples of many Central European and Baltic States also prove the importance of external influence. However, what has been underestimated so far is the fact that in practice many other post-soviet countries, especially former USSR republics, face not unilateral, but at least two-sided external influence. The problem here is that too much literature is produced about the impact of “Europeanization”, but very few focuses on the impact of Russia. Meanwhile, a lot is written about problems of transition in Russia and its differences (historical, cultural, institutional, geopolitical etc.) but these two topics (simultaneous influence of EU and Russia) are very rarely analyzed together. I argue that namely the simultaneous institutional impact of external normative and practical institutional structures of both Europe and Russia is the most important factor under current conditions in such countries as Ukraine and Georgia. It is an obvious and inexcusable mistake to leave the impact of Russia out of sight in the analysis of post-soviet transformation.

Several important empirical factors support the argumentation in favor of such analysis. First, despite the initial optimism regarding Russia’s conversion to democracy, which was associated with Yeltsin’s reforms, last years have clearly shown that Moscow has gone different path. Vertical of power in domestic policy, Great Power status on international arena, neo-imperialistic (or, as C.Wallander puts it – trans-imperialistic¹¹) ambitions – all these are apparent tendencies in modern Russia. Related to such changes also are Moscow’s ambitions regarding the closest neighbors – former Soviet Republics. Popular view, shared by many Russian politicians, states “that if Moscow only passively watches other countries propose their models for settling conflicts and solving problems in regions that are vital to it, no one will guarantee that Russia’s interests will be met. This is why a passive position is absolutely detrimental for us.”¹² Such propositions imply Russia’s willingness to propose its own way of transformation to the countries, which are still looking for their appropriate ways of development. It is also obvious that Russian proposals are fundamentally different to those coming from the West (i.e. European Union). The biggest differences, as pointed by many Russian and Western researchers, are institutional. According to Svetlana Kirdina, Russia and West represents two different types of “institutional matrixes” (see Annex 1) – matrix X (Russia) and matrix Y (West)¹³, which characterize the different institutional structure of societies and determine different ways of evolutions of the corresponding states. Many other authors support such approach (V.Bunce, V.Gel‘man, etc.). Second, there is another center of gravity on the western borders of Ukraine and Georgia – European Union. It has its own values, rules of the game, and appropriate institutions. The EU has its own goals and ambitions regarding the neighboring region. Creation of the “ring of friends” on the borders of the EU is officially declared, which in practice means “transplantation” of European

¹⁰ Jacoby, Wade: “Inspiration, Coalition, and Substitution. External Influences on Postcommunist Transformations”, *World Politics*, no. 58 (July 2006), pp. 623-651.

¹¹ Wallander, Celeste A.: “Russian Transimperialism and Its Implications”, *The Washington Quarterly*, vol. 3, no. 2, pp. 107-122 in http://www.twq.com/07spring/docs/07spring_wallander.pdf.

¹² Kosachev, Konstantin: “Russia and the West: Where the Differences Lies” *Russia in Global Affairs*, n° 4, (October - December 2007).

¹³ Kirdina, Svetlana: “Institutional Matrixes and Development in Russia”, *Summary of “Institutional Matrices and Development in Russia”*, available at <http://www.hicsocial.org/Social2003Proceedings/Svetlana%20Kirdina.pdf>.

institutions and rules of the game to Eastern neighbors' political (as well as economic and legal) systems. Such institutional export is based on the successful earlier attempts in the case of [former] candidate countries in Central and Eastern Europe.

2.1 Neo-Institutionalist Approach

The consequence of these two empirical observations¹⁴ is a new research problem, which hasn't been analyzed appropriately - what impact does the overlapping influence of Russia and the EU have on the transformation processes in Ukraine and Georgia? Attempts should be made to answer this question, which has not only empirical, but also theoretical importance. On a theoretical level such approach towards post-communist problems is especially interesting from institutional point of view. Institutional theory (new institutionalism) includes different ontological positions, ranging from rational choice to normative or historical approaches. What is common to all of them is the agreement that "institutions matter". Though different branches describe the term "institutions" differently, they all share the general trend to define institution as "related complex of rules and norms, identifiable in space and time"¹⁵. Other important characteristic of institutional analysis is the distinction between *formal* and *informal* institutions¹⁶. This distinction is of crucial importance for the analysis of Russian and European influence on post-soviet republics. I argue that one of the main shortcomings in post-soviet research is the underestimation of the conflict between formal and informal institutions, which are imposed by different players. That is to say, external players, who have something to say regarding the Ukraine's or Georgia's political and economical developments, have chosen different tactics to achieve their goals. The EU (and the West in general) is working mainly with "traditional" – formal – institutions, which are prescribed in laws and clearly visible. Such formal approach (main evidence of it – requirement to implement *acquis communautaires* and other internationally agreed norms of appropriate behavior) is legitimated by the belief that post-soviet countries are some kind of *tabula rasa* and all they need is the "good experience" of advanced Western community how everything should work¹⁷. It is very simplified explanation of the EU's approach, but it has much in common with the reality. On the other hand, Russia has its own understanding how the political and economic system should look like. And due to believe that post-soviet republics still are in the "Russian sphere of influence", Moscow is actively trying to preserve its own "rules of the game". However, Russian attempts to do that are implemented on other level – level of informality. "After several years of economic growth, Russia has a new "soft power" role that extends far beyond its energy resources. Indeed, the penetrating forces of Russian power in Ukraine, the Caucasus, and Central Asia are no longer the Red Army. They are Russian natural gas and the giant gas monopoly Gazprom. They are also Russian culture, consumer goods, and job opportunities"¹⁸. According to V.Gel'man, J.Borocz and others, „the dominance of informal institutions is likely to continue indefinitely in Russia's political regime"¹⁹. In other words, when Europe is trying to introduce laws and practices, based on

¹⁴ I.e. the existence of two centers of gravity between which transitional countries find themselves and which differ in terms of internal institutional structures but have similar intentions towards countries in-between

¹⁵ Keohane, Robert O.: "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4 (Dec. 1988); Beck, Robert J.; Arendt, Anthony C. and Vander Lugt, Robert D. (eds.) (1996) :*International Rules: Approaches from International Law and International Relations*, New York, Oxford University Press, p.192.

¹⁶ North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

¹⁷ Robinson, Neil (2000): *Institutions and Political Change in Russia*, New York, St.Martin's Press, pp.2-3.

¹⁸ Hill, Fiona: "Moscow Discovers Soft Power", *Current History*, vol. 105, no. 693 (October 2006).

¹⁹ Gel'man, Vladimir: "The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 56, no. 7, (November 2004), p.1023.



“Copenhagen criteria“, Russia is working silently supporting “rule by law“, corruption, blat, clientelism and similar informal institutions. From the point of view adopted in this paper, it is the biggest problem for countries in between Brussels and Moscow. CEE and Baltic States haven’t faced this problem in such severe way as Ukraine and Georgia do today. It can be explained by Russia’s weakness (both internal and international) at the time when CEE and Baltics were undergoing most important stages of transformation. Former Soviet republics in Central Asia and such country as Belarus also haven’t faced this problem (at least for now), because they dissociate themselves from the European Union and West in general.

In short, this paper is an attempt to fill in two gaps, existing in the post-soviet studies. First, I try to analyze the impact of two simultaneously working external forces, which make impact on transformation processes in Ukraine and Georgia. Second, I put the stress on the interaction between formal and informal institutions, supplied from outside. In this respect the paper is an attempt to provide additional insights to the problem, raised by Helmke&Levitsky. They argue that “much current literature assumes that actors’ incentives and expectations are shaped primarily, if not exclusively, by formal rules. Such a narrow focus can be problematic, for it risks missing much of what drives political behavior and can hinder efforts to explain important political phenomena”²⁰. Having these two inter-related questions in mind I hypothesize that actions of two most important external actors (EU and Russia) towards Ukraine, Georgia and Moldova complements each other in a “reverse interaction“, i.e. EU mainly supports the creation of formal institutions, meanwhile Russia invests in the creation/sustenance of informal institutions. In other words, the EU focuses on the creation of institutional framework, based on its own experience and know-how, while Russia works hard on the contents that would fill in the formal institutional framework [created by the EU]. The winner in this situation, at least under current circumstances, is Russia because eventually it would have the practical control of institutional structures, where most important political and economical decisions are made. Namely this “reverse interaction” is the main [external] factor which hinders Ukraine, Moldova, and Georgia from successful completion of transformation.

2.2 External Linkage and Leverage Explained

How to measure “reverse interaction”? What criteria should be used for this purpose? And an even more difficult question – how to analyze informal institutions? How one can find causal relationship between external player’s (Russia) influence and problems of democracy consolidation in Georgia and Ukraine? Though it may seem obvious that Russia is not happy with their democratic choice, Moscow does not say that it is trying to introduce authoritarian regimes in these countries. To answer these questions the theory of external linkage and leverage, proposed by S.Levitsky and L.Way²¹, is employed.

According to this theory, “an important source of the post-communist divide between a relatively democratic Central and Southern-eastern Europe on one side and a highly autocratic former Soviet Union on the other is the different character of the international environment in the two regions”²². The character of international environment is measured along two key dimensions: *Western leverage* and *linkage to the West* (see Annex 2).

²⁰ Helmke; Gretchen and Levitsky, Steven: “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 4, (December 2004), p. 725-726.

²¹ Way and Levitsky, *Op.cit.*

²² *Ibid.*, p.48.

According to Way and Levitsky, “most important source of linkage is geographic proximity”²³. However, in the case of Ukraine and Georgia both countries are of the same proximity to the West and to Russia. The length of Ukraine’s borders with EU countries is 1152 km. Its border with Russia constitutes 1576 km. Georgia has no direct border with the EU. Its neighbourhood consist of other post-soviet states and Turkey. The border with Russia is the longest – 723 km (other neighbours: Armenia - 164 km, Azerbaijan - 322 km, Turkey - 252 km). None of Georgia’s neighbors can be named democratic or European states.

Therefore, geographic linkage seems to be eliminated as important factor (at least in the case of Ukraine). Other linkages play a crucial role. The most important consequence the linkage can make is the adoption of the “rules of the game”. Rules of the game in this context should be understood as the main principles and patterns, which bound political decision makers in their actions. It’s the institutions in the institutional theoretical approach - “related complex of rules and norms, identifiable in space and time”²⁴ or “the formal and informal rules that constrain human [economic] behavior”²⁵.

Referring to other authors, Way and Levitsky state that “in the post-cold war era, linkage to the United States and European Union has been a major engine of democratization. <...> it has heightened the international reverberation caused by autocratic abuse, thereby raising the cost of such abuse; created domestic constituencies for democratic norm-abiding behavior; and reshaped the domestic distribution of power and resources, strengthening democratic and opposition forces and weakening and isolating autocrats”²⁶. Such approach confirms the central role of Western players in democratization processes of post-soviet states. However, this paper premises that not only weak Western linkage is the cause of stalled democracy in Ukraine and Georgia. Pressure from Russia – the other important external actor – has to be taken into account as well. Though Way and Levitsky make some hints at Russia’s role²⁷, they do not elaborate the relationship between overlapping influence of both West and Russia. I think that namely that overlapping influence plays in favor of Russia, which is striving to prevent democratization in Ukraine and Georgia since sees these countries as falling into Moscow’s sphere of influence. Secondly, Russia is in better position to make impact in post-soviet countries comparing to EU because of Ukraine’s and Georgia’s “path dependency”, i.e. “rules of the game” inherited from soviet history.

In order to estimate the influence of “reverse interaction” this paper provides the following analysis. First, main features and characteristics of Russian and European internal institutional structures are presented. It encompasses main “rules of the game” which are followed in the EU and Russia respectively. The aim of such comparison is to provide evidence that Russia and European institutional structures are substantially different. Second, some historical investigation on Ukraine’s and Georgia’s internal institutional structures is made in order to present their stronger proximity to Russian rather than European system. Third, linkage to both Russia and the EU are analyzed. This analysis is supposed to reveal a relative influence which external actors may possess in Ukraine and Georgia. Finally, it is anticipated that a relationship would be find between bigger Russian linkage and pure democratic performance of Ukraine and Georgia.

²³ *Ibid.*, p.54.

²⁴ Keohane, *op.cit.*, p.192.

²⁵ Douglass, *op.cit.*

²⁶ Way and Levitsky, *op.cit.*, p.54.

²⁷ *Ibid.*, p. 58-59.

There are some theoretical presumptions in this research as well. First, I don't question the dominant position of many neo-institutional theorists, that institutional change is the "path dependency" process – it is incremental and gradual. Radical changes are only possible in the face of crisis, since such situations provide political leaders with the opportunity to implement new ideas and materialize them in new institutions. It is the theory of "critical junctures" which states that history consists of the "normal periods" (characterized by gradual institutional change and adaptation) and "critical junctures" or "windows of opportunity" (situations, when radical and rapid institutional changes are possible). Ukraine and Georgia are interesting cases in this respect since both of them have experienced "critical junctures" very recently. Namely Rose revolution in Tbilisi (end of 2003) and Orange revolution in Ukraine (end of 2004) are these "critical junctures". Second, I test the model of institutional change, provided by Cortell&Peterson, which argue that three conditions are to be met if we expect the domestic structural change²⁸: (1) international and domestic events (**triggers**), including both crises and gradual pressures, **open windows of opportunity** that provide policy officials with the potential to transform existing institutions; (2) whether an institutional change follows a window of opportunity depends on the **actions and interests of state officials**; and (3) state officials' ability to capitalize on a window of opportunity depends on their **institutional position or capacity**. The intention of this research is to prove that external factors (linkage to external players) can hinder institutional change (democratization process) even if all three conditions presented by Cortell&Peterson are met.

3. Russia and European Union – Two Types of institutional Structures

First task in the framework of our research is the presentation of European Union's and Russia's institutional structures and their comparison. Internal rules of the game followed in decision making process are the main focus. Both players are examined in this respect as two different types of democracy. European Union is perceived as "genuine/classical type" and Russia is presented as the "sovereign democracy" according to its dominant domestic discourse on this question. Methodologically, there is a problem with the analysis of European Union as independent and sovereign player. It is still not the real subject of international politics (though it is striving to become one). Due to this unclear EU's subjectiveness, it may be difficult to apply standards prepared for the analysis of a nation-state to the international organization, which the EU is still remaining (without the adoption of European Constitution). However, methodologically it is possible to avoid this problem by adopting process-based concept of democracy. It means that democracy is understood as a set of rules, which regulate different elements of political and social life among main players. For this purpose I use the definition of democracy, proposed by H.Lauth: „**Democracy** is a constitutional kind of rule, which allows the self-determination of all citizens (in the sense of sovereignty of the people) by guaranteeing their decisive participation in free and fair elections and/or in political decisions. The concept includes the possibility of a continuing influence on the political process and the control of power. Democratic participation on the political power finds its expression in the **dimensions of freedom, equality** and political and **juridical control**“²⁹. Such definition provides the possibility to compare separate elements of

²⁸ See: Cortell; Peterson, *op.cit.*, p.179.

²⁹ Lauth, Hans-Joachim: "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections". - *Paper for presentation* at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala (April 14.-17. 2004) available at <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws18/Lauth.pdf>.

political process used by different subjects (be it states or international organizations) (See Annex 3).

3.1 Democracy in European Union

I will limit the analysis of EU's level of democracy by referring only to its main institutional (understood as the rules of the game) principles. Though discussion about the "democratic deficit" in the EU³⁰ is well known, it is also quite obvious that main democratic institutions are firmly established in the EU decision-making process. According to data provided by Freedom House, EU and its Member States are the world leaders in terms of democracy, political freedom and other features, usually associated to democratic societies. At the same time, "once the Union is recognized for what it is – an innovative polity, where power is shared by a large number of players, with many participation and influence-wielding mechanisms, constantly adapting its institutions to the requirements of its component parts – it becomes apparent that on the whole it complies no less with democratic legitimization standards than do member states, even if multiple, and potentially conflicting legitimization channels and principles may confuse observers"³¹. Shortly, EU's institutional structure in this paper is treated as democratic since it has the highest performance in such indicators as the rule of law, corruption perception index, freedom of the press etc. Theoretically EU represents what S.Kirdina calls Y-matrix. The following basic institutions belong to a Y-matrix³²:

- in the economic sphere: *institutions of market economy*;
- in the political sphere: *institutions of federative (federative-subsidary) political order*;
- in the ideological sphere: *institutions of the ideology of subsidiarity* which proclaims the dominance of individual values over values of larger communities, the latter bearing a subsidiary, subordinating character to the personality, i.e. a priority of I over We.

Though using different terms, Zweynert&Goldschmidt³³ also distinguishes such institutional structure (they call it "extended order" system of social organization) and put it as opposite to a "holistic order". A **holistic society** is characterized by an ideology or religion that claims validity for all spheres of action and thought. In a society where general binding moral prescripts govern men's conduct, there will not be much functional differentiation. Functional differentiation means that people act according to an economic, i.e. capitalistic logic, when buying and selling things, to a political logic, when searching for solutions to political problems, to a juridical logic when judging a crime and so on. Yet if everything – as in a holistic society – is subordinated to the one and only religious or political rationality, it follows suit that there cannot emergence different 'value spheres'. Quite differently things are arranged in **an extended order society**. In such system there is no sole generally binding logic according to which the system is organized, but a multitude of competing rationalities. The functioning of an extended order does not rest on "common concrete ends", but on highly

³⁰ See: Follesdal, Andreas and Hix, Simon: "Why there is a democratic deficit in the EU", *European Governance Papers* (EUROGOV) No. C-05-02,(2005). Moravcsik, Andrew: "In defence of the "democratic deficit": reassessing legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4 (Nov. 2002).

³¹ Micossi, Stefano: "Democracy in the European Union", Center for European Policy Studies (CEPS), *Working Document*, no. 286 (February 2008), in http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1618.

³² Kirdina "Institutional Matrixes...", *op.cit.*

³³ Zweynert, Joachim and Goldschmidt, Nils: "The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relations Between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change", Hamburg Institute of International Economics *Discussion Paper*, no. 314, (10 March 2005).



formal and abstract rules. Extended societies are composed of different subsystems, functioning according to their own kind of rationality³⁴. It means that politics, economy, culture, and religion are separated from each other.

3.2. Russian Institutional Structure

As it was already mentioned, Russia represents the X-matrix or the “holistic society”. The term “sovereign democracy” is usually preferred by Russians themselves³⁵. However, it does not mean that Russian type of democracy has at least something in common with European understanding of this term. N.Popescu very clearly explains the essence of Russian understanding of democracy³⁶:

“This notion is centered around two core ideas. First is the idea of sovereignty. This concept is understood as non-interference from the West. The emphasis on ‘sovereign democracy’ is meant as a counterexample to post-revolutionary Ukraine and Georgia, which in Moscow’s view are ruled from the outside. Second is the idea that Russia has its own set of values. These values are democratic, but they emerge from Russia’s unique historical experience, and they are distinct from what the West understands as democracy. Thus, Russia’s democracy should not necessarily correspond to Western standards of democracy. <...> The rule of law, protection of minorities, a free press, a viable political opposition, or legally guaranteed property rights are not part of the reality of the sovereign democracy”.

So what is the real standard of Russian democracy? The answer to this question is given by A. Ledeneva. She writes that it is the informal practices which are dominant “rules of the game” in Russia. They dominate political decision making because are able to “compensate for defects in the formal order while simultaneously undermining it”³⁷. In other words, Russian institutional structure is based on informal institutions, which are the basis of “sovereign democracy”. Very specifically, these informal institutions practically replace formal democratic norms. V.Gelman states that the basis of Western understanding of democracy – the rule of law principle – in Russia is replaced by the “unrule of law”, which means that rule creation process is made from above and therefore corresponds to the needs of a political elite. The consequence of such top-down process is the establishment of patron-client relationship and eventual authoritarianization of the political regime. Without going into details³⁸ there are several elements of informality, which are very important in the Russian political process³⁹:

- *Chernyi Piar* (black PR) – manipulative campaigning and the use of public relations technologies to achieve political/economical ends;

³⁴ *Ibid.*, pp.8-9.

³⁵ See: Суров, Владислав: “Национализация будущего” *кремль.орг* (20 January 2006), in <http://kreml.org/opinions/134513970>.

³⁶ Popescu, Nicu: “Russia’s Soft Power Ambitions”, *CEPS Policy Brief*, no. 115 (October 2006) in http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1388.

³⁷ Ledeneva, Alena: *Why Are Informal Practices Still Prevalent in Russia?*, in Ledeneva, Alena (2006): *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Ithaca, New York, Cornell University Press, p.11.

³⁸ To have more clear picture of the creation of Russian “informal” institutional structure see: Gel’man, Vladimir: “The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, no.7 (2004), pp.1021-1040.

³⁹ See: Alena V. Ledeneva: *How Russia Really Works: The Informal Practices that Shaped Post-Soviet Politics and Business*. – Ithaca, New York, Cornell University Press, 2006, p.272.



- *Kompromat* – the use of compromising information in informal politics;
- *Krugovaia Poruka* – sustaining the ties of joint responsibility;
- *Tenevoi Barter* – shadow barter, barter chains, and non-monetary markets;
- *Dvoinaia Bukhgaleria* – double accountancy and financial scheming;
- *Post-soviet Tolkachi* – alternative enforcement and the use of law.

Other authors add to this list corruption, clientelism, dictatorship of law, “fuzzy legality”, and dominance of power relationship⁴⁰. Khodorkovsky case, closing of foreign NGOs (British Council, for example), rise of *siloviki* clan, concentration of power in the hands of narrow circle of political elite, power vertical – all these are the symptoms of Russian “sovereign democracy”. Though not necessary bad in practical terms, normatively and in comparative perspective the institutional arrangement in Russia is totally different from the European (EU) one. And this difference has very clear implications for post-soviet countries in the first place. Such presumption stems from the realities of Russian foreign policy. If we take a short look at the Russian foreign policy concept (adopted on year 2000 and later in 2008⁴¹) we can notice that a “development of bilateral and multilateral cooperation with the CIS Member States constitutes a priority area of Russia's foreign policy”⁴². This kind of statements can be interpreted in different ways, but the recent history of Russian policy towards it's “near abroad” exemplifies the importance of this region not only to Moscow's strategic interests but even to its general identity.

According to the experts of European Council of Foreign Relations (ECFR), “contrary to what many in Europe think, Russia's neighborhood policy is better developed, better coordinated and better implemented than the EU's. Russia devotes more political, economic and even military resources to influencing its neighborhood than the EU does”⁴³. Taking into consideration such assumptions, the problem of competition between Europe and Russia in common neighborhood⁴⁴ becomes very urgent. In other words, both Moscow and Brussels are trying to spread their influence (i.e. rules of the game) here. Who is the winner in this institutional competition? The answer can be given by measuring the linkage both external players have in the region. But before doing that one more very important assumption have to be done. We cannot totally ignore internal systems of Georgia and Ukraine. Though both countries are very “young” in terms of independence and sovereign statehood, they nevertheless developed respective institutional structures and “rules of the game” which regulate their political and socio-economic life.

⁴⁰ See Stefes, Christoph H. (2006): *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*, Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan, 211 pp.
Gel'man, op. cit.

⁴¹ The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, adopted on July 12, 2008. Available at: <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>.

⁴² *Ibid.*, paragraph IV: Regional priorities

⁴³ Leonard, Mark; Popescu Nicu (November 2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations (ECFR) in http://www.ecfr.eu/content/entry/eu_russia_relations/.

⁴⁴ It is worth mentioning that Russia does not treat western CIS countries as “common neighborhood”. Moscow sees them as the sphere of its own “privileged interests”.

4. What Kind of Democracy in Post-Soviet Space

In his paper, written back in 2002, Lucan Way examined the development of a number of post-Soviet republics and concluded that the “persistence of political liberalization in personalistic or weak states is often a product of failed efforts to control the political environment in the context of international liberal hegemony rather than successful attempts to build democratic institutions”⁴⁵. Though after the collapse of the Soviet Union new independent countries emerged, which haven’t had any traditions of democratic rule, the consolidation of authoritarian regimes was rather unlikely to succeed in at least some of them. The reason for this was not a robust civil society, strong democratic traditions and institutions, or the democratic commitments of post-Soviet leaders. Rather, it was “the inability of incumbents to maintain power or concentrate political control by preserving elite unity, controlling elections and media and/or using force against opponents”⁴⁶. In other words, it was the peculiarities of post-soviet states’ institutional arrangement – L.Way calls them “pluralism by default” – which did not allow the creation of totally autocratic regimes but at the same time prevented the creation of democratic structures as well. Let’s take a look what do analysts say about Georgian and Ukrainian institutional structures.

4.1. Georgian Situation

According to J.Wheatley, “the Georgian regime, at least during Shevardnadze’s presidency, can best be characterized <...> as a *contested oligarchy*, a particular type of semi-democratic regime in which there is a ruling elite (or oligarchy) that holds power and does all it can to retain it, but at the same time observes some minimal democratic procedures”⁴⁷. This kind of description of Georgian system confirms the assumption that up till the “Rose revolution” Georgia’s political processes has been conducted under the same rules of the game, which were dominant in many post-soviet countries, including Russia. If we compare the rules of the game, which existed in Georgia prior to the “Rose revolution”, with those, identified by A.Ledeneva in Russia, we can find very many similarities. J.Wheatley states that⁴⁸:

- Hierarchical relationships within the various factions of the political elite were based on personal obligations and above all on control by *kompromat*;
- Decision making during the Shevardnadze period was almost entirely arbitrary with back-room deals frequently taking precedence over accepted procedure;
- The main power of the state over society was negative and prohibitive to the extent that state structures made it virtually impossible for ordinary citizens to become economic actors independent of state patronage;
- Courts still failed to provide justice for all and powerful member of political and economic elite could still influence court decisions in their favor.

In the neo-institutional perspective this situation points to the “path dependency” process inherent to transformations in post-soviet space. This idea of incremental rather than

⁴⁵ Way, Lucan (2002): “Pluralism by Default and the Sources of Political Liberalization in Weak States”, p.24, in <http://www.yale.edu/leitner/pdf/PEW-Way.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.*, p.2.

⁴⁷ Wheatley, Johnatan (2005): *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot, Hampshire ; Burlington, VT, USA, Ashgate Publishing Company, p. 218.

⁴⁸ *Ibid.*, pp.217-218.



radical institutional change is supported by the situation in Georgia after the “Rose revolution”. Corroborative to statistical data on democracy status, some scholars also point out the deficiency of democracy under the Saakashvili rule. Writing in 2008, J.Wheatley admits that “the rose revolution does not, therefore, represent a break from the Soviet style of politics in which arbitrary decisions by power holders prevail over negotiated procedures and the rule of law”⁴⁹. P.Jawad agrees with this opinion in her report: “the *Rose Revolution* does not represent a “decisive twist” in Georgia’s process of democratic consolidation that started with the introduction of the formal requisites of democratic statehood in the 1995 Constitution”⁵⁰. In other words, the conclusion comes up that the “window of opportunity” opened by the “Rose revolution” hasn’t been used.

4.2. Situation in Ukraine

In the same manner as J.Wheatley does, Paul J. D’Anieri⁵¹ analyses Ukrainian institutional structure in Ukraine: both prior and post “Orange revolution”. Based on the results of a detailed analysis of all post-soviet space D’Anieri finds that L.Kuchma’s (i.e. until the Orange revolution) Ukraine fits within the institutional model of “electoral authoritarianism”, which main features are⁵²:

- Selective law enforcement;
- Selective administration of regulations;
- Control over the media;
- Control over the election process;
- Control over patronage;
- Control over economy. In Ukrainian case, these tactics arise within a particular political and institutional context, which includes:
 - A constitution giving extensive legislative power to the executive;
 - A weak and fragmented parliament;
 - A weak judicial branch (or rather the absence of a judicial branch distinct from the executive branch)

What is interesting is the statement by the author that “for the former Soviet Union, Russia has in fact been a model for other regimes, with tactics adopted first in Russia, and then in places such as Ukraine”⁵³. In fact, it is the argument in favor of the hypothesis that institutional structure of post-soviet republic has been shaped (at least to some extent) by Russian example.

⁴⁹ Wheatley, Jonathan: “Georgia’s democratic stalemate”, *OpenDemocracy*, 14 April 2008, in http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/caucasus_fractures/georgia_democratic_stalemate.

⁵⁰ Jawad, Pamela: “Democratic Consolidation in Georgia after the “Rose Revolution?”, *Report No. 73*, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) (2005) in <http://www.hsfk.de/downloads/prif73.pdf>.

⁵¹ D’Anieri, Paul J. (2007): *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics and Institutional design*. Armonk, New York, M.E.Sharpe Press, p. 300.

⁵² *Ibid.*, p.216.

⁵³ *Ibid.*, p.220.



M.Ryabchuk, writing on Ukraine's political situation in September 2008, states that "most observers agree that post-"Orange" Ukraine of Viktor Yushchenko in 2005-2007 largely resembles the post-Soviet Ukraine of Leonid Kravchuk in 1992-1994. Both regimes demonstrate the political syndrome described by Thomas Carothers as "feckless pluralism" – phenomenon that became prominent in Latin America and a number of Asian countries long before the fall of the USSR"⁵⁴. D'Anieri also does not overestimate the impact of Orange revolution on Ukraine's internal institutional structure. He states that "Ukraine's domestic politics (and economy) must be further transformed. Throughout the past decade, the Western powers have made it clear that Ukraine's integration with the West depends not simply on its foreign policy orientation, but on its domestic political and economic order. By all accounts, its domestic order is still on shaky ground. <...> The danger in the short term is not authoritarianism but stalemate. It was stalemate in the early 1990's that created the predisposition toward hyper-presidentialism in the late 1990s"⁵⁵. Recent events in Ukraine – parliamentary crisis, expectation for the second in a row extraordinary parliamentary elections and internal stalemate in the face of economic crisis – strongly confirms that problems, raised by unfinished institutional transformation, hasn't been solved yet.

4.3. Post-Soviet "Path Dependency" – Power Politics Trump Democracy

Overall, several generalization can be drawn, which are based on the analysis of the situation in both Georgia and Ukraine. First, neither of revolutions – Orange or Rose – haven't been real revolutions because they brought only a change of leaders but not institutions. Second, despite the fact that some formal changes have occurred (for example in Ukraine, constitution was changed), informal rules of the game remain dominant in handling political process. As D'Anieri shows in Ukrainian case, "power politics" will continue to trump [formal] institutional design in many cases"⁵⁶. This idea is echoed by J.Wheatley in Georgian case – "it is still too early to tell whether the old rules of the game will still determine the behavior of the new leadership. However, early evidence suggests that more far-reaching structural and institutional reform is needed if the old bureaucratic norms are to be extirpated from the body politics"⁵⁷. Third, the dominance of informal rules of the game is clearly evident. Political actors in both countries exploit formal regulations (laws, decrees etc.) to create the favorable balance of power. Very recent examples of the actions by V.Yuschenko when he abolished Kiev court, which had earlier suspended Ukraine president's decree dissolving the parliament and calling early parliamentary elections, is illustrative of the situation in which Ukraine is today. The goal of any political leader is to stay in power. And it does not matter whether formal rules of the game allow it or not. There is informal logic of the action which is usually followed. This informal logic is the most important.

Finally, such dominance of informality is a reflection of path dependency processes in post-soviet countries. The importance of a bigger power in comparison to other internal actors has usually been associated with the ability to promote favorable decisions during soviet rule. The lack of power could be compensated only by bribery, blat and other informal principles. The picture hasn't change a lot today. Power, not public interest, is the main goal of political leaders in many post-soviet countries. Equally, democracy ideals and institutions are

⁵⁴ Ryabchuk, Mykola: "Pluralism by Default: Ukraine and the law of communicating vessels", *Eurozine articles*, 17 September 2008, in <http://www.eurozine.com/articles/2008-09-17-riabchuk-en.html>.

⁵⁵ Paul J. D'Anieri: "What has Changed in Ukrainian Politics? Assessing the Implications of the Orange Revolution", *Problems of Post-Communism*, vol. 52, no. 5 (Sep.-Oct. 2005), pp. 90-91.

⁵⁶ D'Anieri, *Understanding Ukrainian Politics...*, *op.cit.*, p. 214.

⁵⁷ Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution...*, *op.cit.*, p.226.



subordinated to the power politics. Such mentality, which is “the legacy of the past” for sure, still hasn’t been changed.

Looking from a theoretical point of view, preconditions to change this legacy were favorable for both Yushchenko and Saakashvili. Orange and Rose revolutions for sure were “triggers”, which opened “windows of opportunity” for the change. It means the first requirement for the institutional transformation has been met. The actions and interests of new presidents in Georgia and Ukraine, which is the second precondition for successful institutional transformation, were also directed towards “democracy building”, at least in the official rhetoric. Finally, presidential institution represents the highest official post in both post-soviet countries. Therefore, Yushchenko and Saakashvili were in very favorable [institutional] position to start implementing changes. Abundance of Western advisers and supporters also provided the required capacities to start working. And even first steps were made successfully – Ukraine has changed constitution and replaced purely presidential system into the more parliamentary one. In Georgia the large scale campaign against corruption has been started. But today the picture is not so bright. The question is why?

5. Empire Strikes Back

The hypothesis tested in this article suggests that the reason for transformational stagnation in Georgia and Ukraine is the intersecting institutional influence of the two most important external actors (EU and Russia). This influence intersects in a “reverse interaction”, which in practice blocks any attempt to democratise. It has been shown already that Russian, Ukrainian and Georgian institutional structures prior to colour revolutions represented generally the same “rules of the game”. These rules of the game are based on “the logic of informality”, which is totally opposite to the practices of the European Union. Moreover, the institutional structure, existing in Georgia and Ukraine is “path-dependent”, i.e. has deep roots in the mentality of Georgian and Ukrainian society and the minds of political elites. It means that to sustain it (existing institutional structure) is much easier for Russia than for the West to change it. Therefore, theoretically even weaker Russian linkage can emerge as a more powerful in comparison to the Western one. Let’s take a look what is the balance of Russian and Western linkage in both Georgia and Ukraine.

5.1. Linkage Compared

Intergovernmental linkage. Perhaps the main indicator of intersecting influence of Russian and European institutional structures is the participation of Ukraine and Georgia in the rival regional [political and economic] organizations (see Annex 4).

Participation in regional organizations shows clear “undecidedness” first of all of Ukraine and also of Georgia regarding the geo-political and geo-economic orientation. No doubt, parallel participation in Russia dominated and pro-Western regional cooperation arrangements is harmful practice. It should be kept in mind that closer economic cooperation (i.e. customs union or free trade area) with Russia and all post-soviet space in fact diminishes or even eliminates the possibility to participate in the same kind of cooperation with the EU. Rules and principles, on which such cooperation is based, differ in Russian-led and European organizations. The attempt to sit on two chairs at one time does not bring any benefits. Rather in opposite – internal disagreements as well as the inability to meet the requirements of two different institutional structures becomes the permanent problem, which does not allow to



make real progress in any direction. Furthermore, requirements to participate in close cooperation with western institutional and organizational structures are much higher than in the case of Russia. It means that post-soviet states need less efforts for cooperation with Russia ("path dependency" and historical legacy) and have to do harder work in case of western organizations (i.e. the costs of compliance with western-democratic-liberal requirements are much higher). Therefore, Russia has comparative advantage in this respect and uses it very professionally.

Economic linkage. It is impossible to overlook the fact that intergovernmental linkage is strengthened by Moscow using the economic ones. External trade structure and economic relations in both Ukraine and Georgia are very interrelated with Russia due to common soviet history. Even though the trade balance is almost equally distributed between Russia and the EU, strategic relationship (especially in the energy sphere) is clearly more beneficial for Russia. According to some experts, "the structure of Ukraine-Russia trade balance is unfavourable to Ukraine. The state's commodity imports from Russia are strategic goods (energy resources) and at the same time Russia is an important receiver for some industries in Ukraine. The problem is virtually non-existent in Russia as the state could sell fuel to other receivers and use the income thus generated to buy the required commodities from other suppliers"⁵⁸. Though statistics show the parity in Ukrainian external trade turnover between EU and Russia (see Annex 5), there are some aspects, which should be mentioned separately. The most important is a fact that measured in terms of bilateral economic relations Russia has by far the biggest share. It is applicable both to Ukraine and Georgia. General numbers of trade with the EU seems much bigger at a first glance, but it should be kept in mind that trade turnover with EU is divided between 27 Member states. It means that bilaterally Russia has much bigger influence on Ukrainian and Georgian economy than any EU country.

However, trade dependency is not the most important economic linkage, used by Russia to disseminate its preferred rules of the game to Ukraine and Georgia. According to the World Bank, in 2008 Russia became the biggest migrant-receiving country in the world⁵⁹. Data shows that Russia is also the first destination country for migrants from Ukraine and Georgia. Estimations of year 2005 show that remittances comprise about 6.3% of annual GDP in Georgia. These numbers are much smaller in the case of Ukraine (0.8% of GDP). Though does not seem very impressive, these numbers have very important social and psychological impact on Georgian and Ukrainian population. On the one hand, many Georgian and Ukrainian families are dependent economically on the remittances from Russia. Such situation creates unconscious psychological and even physical links, which later may translate into political support for Russia, as the country on which one's well-being is dependent. On the other hand, seen from the institutionalist and "rules of the game" perspective, remittances become not only economic, but important social factor as well. Image of Russia as the country in which it is possible to earn much more money than in your own country significantly increases Russia's "soft power", i.e. the attractiveness of its "rules of the game", which allow to earn more and live better. European Union, which has very strict formal requirements for workers from non-Schengen zone (visa regime is also important), is not so attractive and accessible for workers from former USSR. Linguistic, cultural and other differences also diminish attractiveness of the EU in comparison with Russia. It is very simplified picture of

⁵⁸ Szeptycki, Andrzej: "Trade Relations between the Russian Federation and Ukraine", *PISM Research Papers*, no.8, The Polish Institute of International Affairs, (January 2008), p. 32, in <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=7D97C657-2F3A-C615-28C2-083334E55F31&lng=en>.

⁵⁹ World Bank: "Migration and Remittances Fact book 2008".

the Russian influence, but it is very important in understanding the ways, how Russia becomes influential for internal processes in post-soviet space.

One more economic factor, which has impact on post-soviet countries' gravitation towards Russian supported institutional arrangements, is foreign direct investment (FDI). Analysis of the structure and principles of Russian FDI suggests several implications for receiving country's internal institutional structure. According to P.Zashev, Russian FDI promotes not only economic interests but also has an institutional "spill-over effect". The most worrying features of expected spill-over of Russian business culture could be listed as⁶⁰:

- transmitting dubious quality of corporate management and organization;
- underestimation of such concepts as efficiency and productivity and their direct link with personnel training and continuous learning;
- the understanding that bribing is a normal way to "speed up" or "smoothen" interaction with authorities at various levels;
- the unbroken link/dependence of Russian companies on the Russian state and resulting from it political versus economic motivation when making corporate decisions.

P. Zashev concludes his analysis by stating that there is a relationship between the investment [from Russia] and "soft" values such as business culture⁶¹. P.Zashev also warns that "Russian investments certainly have some side effects that are not limited to the direct object of the investment and may have a much bigger spill-over effects that can eventually be somewhat negative and thus outweigh the financial attractiveness of the investment itself"⁶². In other words, peculiarities of Russian institutional structure, in which economics is closely interrelated with politics⁶³, has a direct impact on Russian business behavior abroad. Since the "sovereign democracy" regime presupposes clear subordination of economics to the achievement of political ends, Russian FDI is inevitably an instrument in Kremlin's hands to promote favorable mentality in targeted countries. Although statistically Russia is not the biggest foreign investor in Ukraine and Georgia (see Annex 6), it should be kept in mind that huge amount of Russian investment comes not directly from Russia, but from offshore countries, such as Cyprus or British Virgin Islands⁶⁴. In addition, Russian investment usually targets strategically important sectors (energy first of all). All this means that institutions are exported to post-soviet countries not directly, but in the form of investment, remittances or trade relations. Of course, European Union also exports its preferred type of institutions. The problem is that EU makes it very officially and according to strict procedures: EU's institutional export is targeting mainly official rules of the game (laws etc.). Russia does not care a lot about legality or formality of its influence. By doing it indirectly, Russia finds itself in much more comfortable position than the EU does. Above all, as it was mentioned earlier,

⁶⁰ Zashev, Peter (2007): "Cultural spillovers of Russian outward FDI", in Kaartemo, Valtteri (ed.): *New role of Russian enterprises in international business*, Electronic Publications of Pan-European Institute, no 18, p.159, in http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Kaartemo_182007.pdf.

⁶¹ *Ibid.*, p.165.

⁶² *Ibid.*, pp.165-166.

⁶³ See: Oleinik, Anton: "Transfer of Institutions: Actors and Constraints – The Russian Case in a Global Context", HWWA (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv) *Discussion Paper*, (May 2005), in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=740264.

⁶⁴ Vahtra, Peeter (2006): *Expansion or Exodus? – Trends and Developments in Foreign Investments of Russia's Largest Industrial Enterprises*, Electronic Publications of Pan-European Institute, no. 1, in http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Vahtra_12006.pdf.



Russia's task is to support already existing "rules of the game" which are common to many Ukrainians and Georgians. And this task is much easier implemented than European one – to change not only formal institutions, but the informal ones as well. As we know from neo-institutional theory, informal institutions are much more difficult to transform⁶⁵.

Social and information linkage. Examples of migration and remittances have already been presented as supporting economic interdependence between post-soviet countries and Russia. These examples are also illustrative of social relations between people in Russia and former communist republics. World Bank's fact book on migration and remittances mentions that Russia is the most important destination country for immigrants from Ukraine and Georgia. In 2005, number of emigrants from Georgia comprised about 23% of total population and about 13% of Ukrainian population. In absolute numbers it is more than 2 million people from Ukraine in 2006⁶⁶.

Informational situation in post-soviet countries also contributes to their gravitation towards Russia. It is very evident in the case of Ukraine. The analysis of the coverage of recent Russian-Georgian military conflict in Georgia in Ukrainian internet websites has shown that more than half of sources cited were Russian⁶⁷. The situation was very similar with very few non-Russian sources in Ukraine television news. "Covering Georgia, Ukraine's TV channels generally lacked background knowledge and balance. Meanwhile, virtually all significant Russian sources of information were used as military propaganda tools and took part in the informational campaign on behalf of the Russian authorities, either consciously or unwittingly. Ukraine, whose media landscape is dominated by the Russian mass media, has become part of that battlefield"⁶⁸. Media experts claim that the continuing strong influence on the Ukrainian media can be explained by continuing reliance on Russian media sources. V.Syumar, director of Kiev's Mass Media Institute, says that "it is a problem of poor education because it is necessary to have good knowledge of a foreign language to understand international media sources. Russian-language materials are the major traditional source for Ukrainian journalists, who use them enthusiastically and consistently. This is the famous disease of Ukrainian journalism"⁶⁹. Such culturally and linguistically grounded interdependence allows some experts to conclude that the dominance of Russian channels in today's Ukraine is an often overlooked factor but one which has a significant impact on shaping the attitudes and perspectives adopted by society at large. Faced with competition from a somewhat parochial domestic industry riddled with petty corruption and hamstrung by the whole language debate, the Russian media has managed to weather the post-Soviet storm in Ukraine far more successfully than other branches of the old empire, and looks set to play a significant role in the country's life for many years to come. Ms. Syumar argues that even today the extent of Russia's virtual media empire in the country is so great that there are many regions where Ukrainian media outlets and TV channels cannot make an impact at all⁷⁰.

⁶⁵ Roland, Gerard, "Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving Institutions", *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no. 4, (Winter 2004), pp. 109-131.

⁶⁶ Якуба, Александр "Мигранты кормят СНГ", *Rosbalt*, 05 March 2007, in <http://www.rosbalt.ru/2007/05/03/295217.html>.

⁶⁷ Bryndza, Victoria and Bezverkha, Anastasia "Russia won informational war in Ukraine", *Georgian Press Center*, 13 August 2008, in <http://georgia2008.net/en/2008/08/13/аналітикаросія-виграла-інформаційн/>.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Cited from: Bondarchuk, Oksana: "Virtual Empire", *Business Ukraine*, 08 September 2008, <http://www.businessukraine.com.ua/virtual-empire>.

⁷⁰ *Ibid.*



It should be stressed however, that situation in Georgia is a little bit different from Ukrainian one. Russian informational influence is weaker here because of two main reasons. Ethnically and linguistically Georgian language is different from Russian. On the other hand, M.Saakashvili's regime has undertaken important measures to restrict Russian informational influence in Georgia. Therefore, in the informational sphere Georgia's linkage with Russia is much weaker than in the case of Ukraine.

5.2. When Power Politics step in?

Having in mind the statistics above there is one more interesting aspect of Russian influence in post-soviet space. As we have seen, economically, culturally and in the information sphere Georgia is less dependent on Russia than Ukraine. Actually, the theoretical framework used in this article allows to make the assumption that namely the weakness of Russian institutional measures towards Georgia can serve as one of the explanations of the decision to start military intervention in South Ossetia in August 2008. Combined with Russia's vision of post-soviet space as its own "sphere of privileged interests" and in the context of growing Tbilisi's gravitation towards the West, the war over South Ossetia can be seen as the reflection of Russia's general strategy. This strategy has some hierarchical structure of measures to be applied in post-soviet space. Since Russia's contemporary identity is based on the notion of the one of the centres of the international politics in multi-polar world, the spread of its distinctive political, economic, and cultural way of life is seen as natural and organic way to sustain its traditional sphere of influence. In other words, Russia is a "soft power", which is attractive to historically related countries and nations. However, the "power thinking" is still dominant in Moscow's foreign policy behaviour, especially after several years of economic growth. This leads to the conclusion that on the one hand Russia is following the example of biggest Western powers and seeks the achievement of its goals by the institutional measures (exploits its "soft power"). However, on the other hand there are limitations to Russia's "softness" – as soon as Russia perceives its interests as being threatened, it applies all other means, including military, to sustain its privileged position. Events in South Ossetia can serve as a good example of such strategy. Rephrasing A.Tsygankov's idea, this strategy can be named as "first by banks, but if that does not work, then by tanks"⁷¹.

6. Conclusions

In the context of this paper, "by banks" element of Russian strategy is the most important for many post-soviet republics, because it clearly shows that all countries in-between Russia and the West face double external influence. The worst thing in terms of democratisation is that Russian leverage and linkage has a bigger impact. Though European Union is stronger in terms of economic power, Russian advantage is the "path dependency" of many post-soviet republics. At the same time, Russia's ability to constrain and to hinder internal democratization in Ukraine and Georgia stems from its inventive use of old relationships between both countries and Russia. Economic linkage, measured in terms of bilateral trade, direct foreign investment and remittances is one of the measures, which Russia successfully employs. However, cultural and ethnical affinity is of no less importance in this respect, because provides Moscow with the opportunity to influence Ukrainian and Georgia society using informal instruments. Since most of these informal instruments are habitual to post-

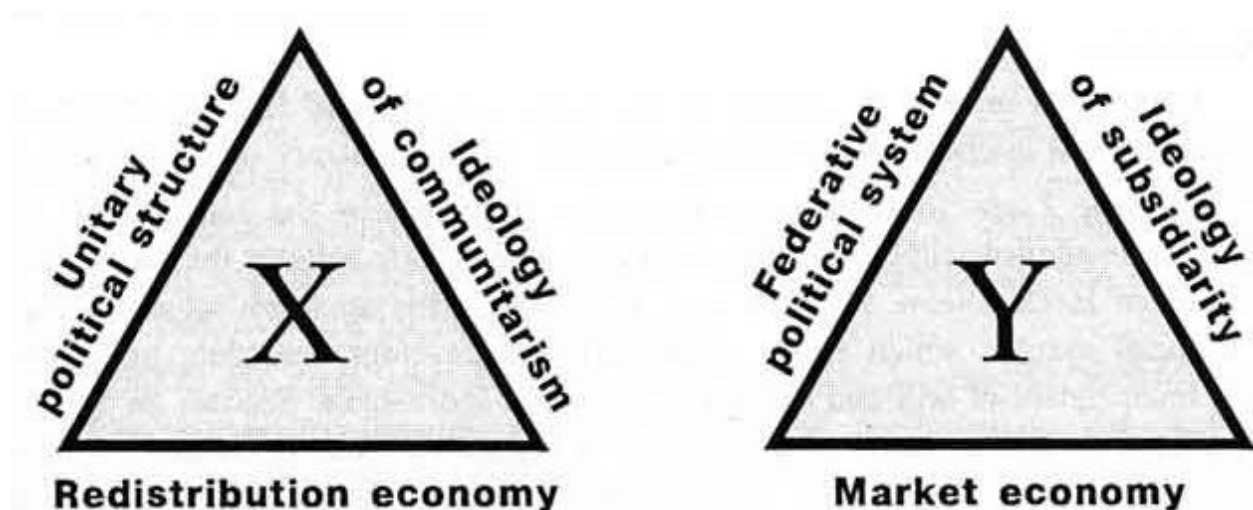
⁷¹ Tsygankov, Andrei: "If Not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy". *Europe-Asia Studies*, vol. 58, no. 7, (November 2006), pp. 1079-1099.



soviet societies, Russia has upper hand in comparison to Western players, which often overestimate the importance of formal rules of the game and does not pay sufficient attention to the sphere of informality. Therefore, the Orange and Rose revolutions, which were real “windows of opportunity” to change inherited institutional structures of both Ukraine and Georgia, haven’t been used by pro-democratic forces. The West can be blamed on this failure as well. Wrong strategy towards Ukraine and Georgia has been chosen. Stress on the change of formal rules and inadequate attention to informal and cultural sectors has been the main miscalculation. Reliance exceptionally on the political leaders (V.Yuschenko and M.Saakashvili) and their sometimes unconditional support in practice did not allow strengthening democratic institutions. Such approach reinforced pro-Russian rather than pro-western “rules of the game”, because in fact contributed to internal “struggle for power” with a use of customary instruments. Since many of these instruments (corruption, patrimonialism, selective rule of law, etc.) were also strongly supported by Russia with informal measures, power politics finally trumped democratic rules of the game. Recent events in Ukraine (parliamentary stalemate, uncompromising competition between president and prime-minister) are the reflection and evidence of the dominance of pro-Russian institutions (X-matrix, or “holistic” institutional structure).

Georgian case is illustrative in a little bit different context. Recent use of military power both by Georgia and Russia in fact demonstrated that both countries are still far away from the ideal of “democratic peace”. On the one hand, Tbilisi failed to stay loyal to the principle of peaceful problem solving and thus demonstrated its “power politic” nature. On the other hand, Moscow has clearly showed that it would use all available means to retain territories and influence. If “soft” measures fail, hard instruments of military power would be employed. Though intersection of strategic interests of Russia and the West in post-soviet space is a little bit different question, this paper has shown that the intersection of institutional structures, namely formal pressure from the European Union and informal impact from Russia, is very significant and painful factor, hindering democratization processes in Ukraine and Georgia. In this respect, euphoria of the coloured revolutions hasn’t been sufficient to build genuine “western-style” democracy. By the means of non-traditional and informal influence Russia has managed to form new political regimes in Georgia and Ukraine after its own “sovereign democracy” model. EU’s insufficient attention to societal transformation and especially towards changing of customary traditions of social, political and economic behaviour can be named as one of the most important factors, contributing to internal stagnation of transformational processes in Ukraine and Georgia.

Annex 1: X-matrix and Y-matrix



Source: Svetlana Kirdina „Institutional Matrices and Development in Russia“. – Available at: <http://www.hicsocial.org/Social2003Proceedings/Svetlana%20Kirdina.pdf>.

Annex 2: Western leverage and linkage

Western leverage – government’s vulnerability to external pressure. Three factors:

- 1) Size and strength of countries’ state and economies;
- 2) Competing Western foreign policy objectives;
- 3) Existence or non-existence of countervailing powers – alternative sources of economic, military, and/or diplomatic support, thereby mitigating the impact of Western pressure.

Linkage to the West – density of a country’s economic, political, organizational, social and communication ties to the West. It is multidimensional concept that encompasses the myriad networks of interdependence that connect individual polities, economies, and societies to Western democratic communities. Six main dimensions:

- **Economic** – flows of trade, investment and credit.
- **Intergovernmental** – bilateral diplomatic and military ties and participation in Western-led alliances, treaties, and international organizations.
- **Social** – flows of people across borders, including immigration, exile and refugee flows, diaspora communities, and tourism.
- **Information** – flows of information across borders, via telecommunications, internet connections, and Western media penetration.
- **Civil society** – local ties to Western-based NGOs, international religious and party organizations, and other transnational networks.
- **Geographic proximity** to Western Europe or the United States.



Source: Lucan A. Way and Steven Levitsky "Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide" // *East European Politics and Societies*, 2007, vol. 21, no.1, p. 48-66.

Annex 3: Democracy Matrix

Dimension	LIBERTY	EQUALITY	CONTROL
Institution			
Procedures of decision	Free elections and referenda	Equal chances of participation	Control exercised by election review board
Intermediate mediation	Freedom of organization	Equal rights of organization	Control by parties and civil society
Public communication	Freedom of communication	Equal chances to participate	Control by media (independent journalism)
Guarantee of rights	Free access to court	Equal treatment in courts	Effective court order
Rules settlement and implementation	Effective government	Equal treatment in Parliament and administration	Separation of powers (executive, legislative and judicial)

Source: Hans-Joachim Lauth "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections". - Paper for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops – Uppsala 2004, April 14.-17. – Available at:
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws18/Lauth.pdf>.

Annex 4: Participation in post-soviet regional organizations

GEORGIA		UKRAINE	
Pro-Russian	Pro-Western	Pro-Russian	Pro-Western
CIS (Commonwealth of Independent States) ⁷²	GUAM	CIS (Commonwealth of Independent States)	GUAM
	CDC (Community of Democratic Choice)	EURASEC (Eurasian Economic Community) ⁷³	CDC (Community of Democratic Choice)
	European Neighbourhood Policy (ENP)	Single Economic Space (SES)	European Neighbourhood Policy (ENP)
	EU "Eastern Partnership"		EU "Eastern Partnership"

Source: Compilation by author

⁷² M.Saakashvili declared that Georgia is leaving CIS after the five-days war in South Ossetia in the beginning of August, 2008. Such decision will come into force one year after the announcement of withdrawal.

⁷³ Ukraine and Moldova have observer status in the community, however Ukraine has declared its desire not to become a full member state



Annex 5: External trade of Ukraine and Georgia

Ukraine's trade with Russia⁷⁴:

	Russia		EU	
	Exports (1000 USD)	Imports (1000 USD)	Exports (1000 USD)	Imports (1000 USD)
2003	4311395,47	8645741,17	4561171	5800698.13
2004	5888676,37	11811780,86	10843016.95	9549437.38
2005	7495821,72	12843419,16	8992933.83	11882188.89
2006	8650699,8	13787221,5	10696633.1	15669361.2
2007	12668323,9	16837595,5	13860744	22477053.3
2008	11198211,3	14412694,3	11539305.9	19823300.8

Ukraine's main trade partners in 2005⁷⁵:

COUNTRY	Trade turnover (USD, bln.)	Percentage
Total Turnover	70.4	100
Trade by countries:		
Russian Federation	20.2	28.8
Germany	4.7	6.7
Italy	2.9	4.1
Turkmenistan	2.9	4.1
Turkey	2.6	3.7
Poland	2.4	3.4
Belarus	1.8	2.6
USA	1.7	2.4

Georgia's trade in 2008⁷⁶:

Georgian Imports by Countries in March-June 2008 (Thsd. USD)	March	April	May	June
EU countries	146.748,5	166.974,4	181.629,4	158.066,3
CIS countries	178.636,0	194.771,9	179.120,1	187.730,3
Russian Federation	48.038,1	43.205,2	34.206,5	37.781,6
Other countries	202.608,1	217.812,0	250.898,8	226.785,5
Georgian Exports by Countries in March-June 2008				

⁷⁴ Государственный комитет статистики Украины. - <http://www.ukrstat.gov.ua/> .

⁷⁵ Государственный комитет статистики Украины. - <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁷⁶ Georgian State Statistics Committee. – www.statistics.ge



(Thsd. USD)				
EU countries	30.138,70	25.432,40	25.874,40	40.741,50
CIS countries	38.416,60	51.091,80	54.850,10	60.035,20
Russian Federation	1.754,20	4.321,20	6.357,90	2.631,60
Other countries	62.841,90	59.047,00	63.498,80	86.242,70

Georgian Imports by Countries in July-October 2008 (Thsd. USD)	July	August	September	October
EU countries	170.506,8	92.905,5	124.798,3	137.281,8
CIS countries	206.740,8	152.804,4	153.023,4	176.437,9
Russian Federation	37.569,8	34.139,9	19.669,4	46.745,9
Other countries	208.803,0	158.830,2	230.150,2	198.047,6
Georgian Exports by Countries in July-October 2008 (Thsd. USD)				
EU countries	35.512,40	22.075,30	34.136,50	29.997,60
CIS countries	43.577,80	54.228,40	45.779,40	51.445,90
Russian Federation	1.890,50	3.168,40	1.859,00	2.001,60
Other countries	81.723,80	36.484,10	91.735,40	29.061,00

Major trade partners of Georgia by turnover of January-July of 2006⁷⁷:

	Imports (USD mln.)		Exports (USD mln.)	
	2005 January-June	2006 January-June	2005 January-June	2006 January-June
Russia	160.4	270.2	63.1	53.9
Turkey	123.7	199.2	73.9	44.6
Germany	80.9	160.3	8.2	17.8
Azerbaijan	91.4	133.2	45.4	34.5
Ukraine	85.8	123.2	10.1	26.8
Turkmenistan	21.2	57.6	32.8	70.2
Bulgaria	25.2	59.6	19.5	31.7
USA	42.6	57.2	8.6	28.1
Armenia	19.5	19.9	14.3	35.5
Italy	24.2	38.6	8.8	13.6

⁷⁷ Georgia State Statistics Committee. – www.statistics.ge



Annex 6: FDI in Georgia and Ukraine

FDI in Georgia by Countries (1000 USD)⁷⁸

Countries	2004	2005	2006	2007	2008Q1	2008Q2
Total	499.107	449.785	1.190.375	2.014.842	430.193	525.204
of which:						
Austria	23.157,2	14.732,2	10.749,3	11.384,4	1.716,6	2.804,0
Azerbaijan	-	-	-	41.368,1	13,0	1.711,3
Belarus	-	-	-	52,8	318,8	271,0
Belgium	-	-	-	1.563,7	5,5	26,0
Bulgaria	-	70,8	318,9	20,6	-	3,5
Cyprus	21.333,1	47.537,3	40.071,2	148.643,6	8.259,2	1.429,9
Czech Republic	276,6	1.279,6	15.032,2	227.926,4	-72,2	-293,9
Denmark	-	319,0	42.477,8	158.126,2	128,6	107,2
Estonia	-	-	-	594,0	8,0	-12,3
France	22.854,3	14.383,3	17.221,7	43.726,0	8,9	5.753,7
Germany	5.140,5	5.031,8	20.380,8	56.987,8	12.973,8	12.775,8
Greece	2.178,3	2.217,0	2.507,4	1.349,7	-471,3	5.237,5
Hungary	-	327,0	314,8	1.010,1	113,4	561,2
Ireland	41,5	592,4	1.155,2	-1.663,2	36,3	2,3
Italy	32.453,0	22.833,5	47.219,1	15.228,1	3.984,4	106,8
Kazakhstan	-	-	152.310,5	88.486,2	26.100,5	8.764,5
Latvia	-	-	-	3.102,1	707,4	-1,2
Lithuania	-	-	3.434,2	327,3	-140,8	-
Luxembourg	276,6	553,1	261,1	9.245,7	-	4.468,3
Netherlands	-	492,0	18.530,2	299.277,2	50.176,3	135.078,5
Poland	-	293,8	502,2	19,1	1,6	10,0
Portugal	-	-	-	13,2	-	-1,8
Romania	-	-	-	-	-	5.820,2
Russia	43.796,1	38.737,6	34.210,0	88.996,5	34.029,6	-14.225,0
Spain	-	-	-	3.590,2	4.676,0	798,8
Sweden	-	160,4	189,5	6.779,1	2.014,9	-631,1
Ukraine	1.280,0	1.700,9	1.055,8	24.380,8	684,1	-2.261,3
United Kingdom	87.831,2	132.925,8	186.824,1	145.474,8	26.164,5	45.769,2
USA	81.164,2	15.025,6	182.651,5	84.412,2	38.381,6	37.855,5
Virgin Islands, British	6.893,6	4.900,2	58.586,2	187.815,5	6.320,1	14.431,5
International organizations	-	-	8.741,7	14.293,9	12.019,9	15.517,8

⁷⁸ Georgia State Statistics Committee. – www.statistics.ge

**FDI in Ukraine⁷⁹**

	2003	2004	2005	2006
Germany	361.4 (6.6%)	480.5 (7.2%)	4654.3 (32.6%)	4267 (26.5%)
Cyprus	721.8 (13.3%)	809.6 (12.2%)	1383.4 (9.7%)	2286.8 (14.2%)
Austria	202 (3.7%)	265.4 (4.0%)	1217.3(8.5%)	1215.5 (7.6%)
United Kingdom	561.1 (10.3%)	702.3 (10.6%)	993.5(7.0%)	1182.4(7.4%)
Netherlands	368.0(6.8%)	468.4(7.0%)	777.6(5.4%)	1133.6(7.0%)
United States	848.4(15.6%)	875.2(13.2%)	1173.3 (8.2%)	1076.7(6.7%)
Russia	311.0(5.7%)	529.9(8.0%)	706.9(4.9%)	744.8(4.6%)
Virgin Islands, British	294.1(5.4%)	428.0(6.4%)	622.9(4.4%)	613.7(3.8%)
Switzerland	257.4(4.7%)	325.1(4.9%)	385.9(2.7%)	383.4(2.4%)
Poland	122.2(2.2%)	143.1(2.2%)	190.7(1.3%)	277.9(1.7%)

⁷⁹ Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche. – wiiw Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe, 2007.



RELATIONS BETWEEN VISEGRAD STATES AND UKRAINE: A “TWO SPEED” CENTRAL EUROPE

Povilas Zielys¹

General Jonas Zemaitis Military Academy

Abstract:

Students of Central Europe usually tend to distinguish the Poland's proactive foreign policy toward Ukraine and contrast it to respective policies of the rest of three Visegrad states (Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary). This paper analyzes interactions between Visegrad states and Ukraine at political, economic and social levels, and proposes a new concept of a “two-speed” Central Europe. This concept suggests that after the Orange Revolution Poland and Hungary have developed a considerably closer political and economic relationship with Ukraine, while Slovakia and the Czech Republic have adopted a more cautious approach.

Keywords: Visegrad states, Ukraine, Bilateral Cooperation.

Resumen:

Todo estudiante sobre Europa Central tiende a distinguir la política exterior activa de Polonia hacia Ucrania contrastándola con las políticas respectivas de los otros tres estados del Grupo Visegrad (República Checa, Eslovaquia y Hungría). Este artículo analiza las interacciones entre los estados del Grupo Visegrad y Ucrania en los niveles tanto político, económico como social y propone un nuevo concepto de una Europa Central a “dos velocidades”. Este concepto sugiere que tras la Revolución Naranja, Polonia y Hungría han desarrollado una relación política y económica más estrecha con Ucrania, mientras que Eslovaquia y la República Checa han apostando por una política más cauta.

Palabras Clave: *Estados del Grupo Visegrad, Ucrania, Cooperación Bilateral.*

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Povilas Zielys is lecturer at the General Jonas Zemaitis Military Academy and is a Phd candidate at the Vilnius University, *Institute of International Relations and Political Science (TSPMI)*.
Address: Vokieciu str. 10, LT-01130 Vilnius - Lithuania. Institute of International Relations and Political Science (Vilnius University). E-mail: povilas.zielys@tspmi.vu.lt.



1. Introduction

In 2004 Ukraine was at the center of a highly symbolic fight between the East and the West. At that point four Central European (CE) countries – Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary – had already “returned” to Europe by gaining full NATO and EU membership. Sometimes Ukrainians ask themselves: what would have happened, if Ukraine had joined the Visegrad Group¹ in 1993-1995? Perhaps the political system of Ukraine would have been closer to standards of a western democracy today and its “way to Europe” would have been considerably shorter?

This question may seem interesting, but it is impossible to answer it today. CE countries held a principled attitude that no new members could be accepted to the Visegrad Group. Therefore, each CE country developed its relations with Ukraine mainly on a bilateral basis.² Since the Orange Revolution all four Visegrad states have been consistently expressing their support for Ukraine’s Euro-Atlantic ambitions and referring to Kiev as one of the most important partners in the region. However, the actual depth of bilateral cooperation did vary.

Students of the CE region usually tend to distinguish the Poland’s proactive foreign policy toward Ukraine and contrast it to respective policies of the rest of three Visegrad states. But a closer look at interactions between Visegrad countries and Ukraine shows that one can reasonably make yet another distinction regarding Visegrad states and their policies toward Ukraine. In this paper a new concept of a “two-speed” Central Europe is proposed, suggesting that Poland and Hungary cooperate with Ukraine notably closer than Slovakia and the Czech Republic. This conclusion is derived from an in-depth analysis of three different levels of interactions between Visegrad countries and Ukraine after the Orange Revolution: political, economic and social.

2. Political Level: Behind the Diplomatic Smiles

President Leonid Kuchma’s Ukraine was known for its multivector foreign policy and constant balancing between the East and the West. Vocal claims about Kiev’s ambitions to join the EU were a part of such policy. Although CE governments had no illusions concerning the ostensibly pro-Western stance of Ukraine, they were stuck to a principle not to draw any new dividing lines in Europe and welcomed Ukrainians’ elevated talk with even more elevated rhetoric. This point could be illustrated by the meeting of Ukrainian and Slovak prime ministers which took place on the eve of the Orange Revolution. At this meeting Ukrainian Prime Minister Viktor Yanukovich assured that Ukraine is interested in the Slovak experience gained during the EU integration process. His Slovak counterpart Mikulas Dzurinda replied that Slovakia is eager to become “a Ukraine’s voice at the European table of negotiation”.³

¹ On 15 February 1991 the Visegrad Group was established by three countries: Poland, Czechoslovakia and Hungary. After the Czechoslovak split into the Czech Republic and Slovakia (in 1993) the number of member states of the Visegrad Group increased to four states. This organization is also known as the Visegrad Process, the Visegrad Four or just V4.

² However, it should be mentioned that joint meetings of representatives from Visegrad states and Ukraine are occasionally held in the so-called V4+ format.

³ Прем’єр-міністр Словаччини М.Дзуринда: "Словаччина хоче бути українським голосом за європейським столом переговорів" (Slovak Prime Minister M.Dzurinda: “Slovakia is eager to become a Ukraine’s voice at



2.1. CE States' Reaction to the Orange Revolution

A deep political crisis in Ukraine at the end of 2004 revealed which one of CE countries not only declared support for the Ukraine's pro-Western course, but also was determined to take some active measures. While other EU leaders were eyeing the events passively, the then Polish President Aleksander Kwasniewski took the initiative and played a crucial role in resolving the crisis peacefully.⁴

The rest of CE countries limited themselves to voicing a concern about unfair elections in Ukraine and took no diplomatic actions. The Foreign Minister of Ukraine's neighbour Slovakia Eduard Kukan indicated that Slovakia would not intervene beyond expressing its support for democracy.⁵ The Czech Foreign Minister Cyril Svoboda reacted to events in Ukraine by voicing a hope that "the current development in Ukraine will be evaluated in the EU framework" in the near future.⁶ So, Prague was decided to learn and be guided by a common position of EU member states in the first place. Finally, Ukraine's other neighbour Hungary reacted to the Orange Revolution reservedly as well. The then Hungarian government failed to openly support "orange" political forces. On the contrary, the socialist government was suspected for its intentions to back Yanukovych candidacy in the Ukrainian presidential election.⁷

2.2. Dipomatic Rhetoric after the Orange Revolution

After the victory of the Orange Revolution the new Ukrainian President Viktor Yushchenko declared he will stick to pro-Western foreign policy. As a result, CE countries changed their tactics: they gave up their previous policy of non-interference and started to support the "orange" forces actively. For example, the socialist Hungarian government, which had been criticized for its indifference to the events in Ukraine, was quick to show a special attention to Kiev straight after the Revolution. In February 2005 Hungarian Prime Minister Ferenc Gyurcsány paid an official visit to Ukraine and became the first of EU leaders who met the new Ukrainian Prime Minister Yulia Tymoshenko in Kiev. During that meeting Gyurcsány was presented with an orange scarf and he assured of unconditional support of Hungarians for Ukraine's EU bid.⁸

The rapprochement between Ukraine and Euro-Atlantic institutions, which had been predicted after the Orange Revolution, allowed CE countries to represent Ukraine's interests and avoid repeating an earlier Polish experience, when its active support for Kiev had provoked the negative reaction of Western countries.⁹ In 2005 Ukraine's chances to join

the European table of negotiation"), *ЛІГАБізнесІнформ*, 21 June 2004, at <http://www.liga.net/news/112464.html>.

⁴ For a brief evaluation of the Poland's role in the Orange Revolution see: Kuzio, Taras: "Poland plays strategic role in Ukraine's "orange revolution", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 1, no. 144 (December 2004), at http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=401&issue_id=3172&article_id=2368993.

⁵ MacLeod, Magdaléna: "Ukraine court decrees re-run", *The Slovak Spectator*, 13 December 2004, at <http://www.slovakspectator.sk/clanok.asp?vyd=2004048&cl=18115>.

⁶ The Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic: "Statement of Minister Svoboda on the Elections in Ukraine", 25 November 2004, at <http://www.mzv.cz/wwwo/mzv/default.asp?id=29172&ido=6569&idj=2>.

⁷ Dempsey, Judy: "Bush looking for new partner in East Europe", *International Herald Tribune*, 21 June 2005, at <http://www.ihf.com/articles/2006/06/21/news/hungary.php>.

⁸ "Gyurcsány presented with "Ukrainian liberation" scarf", *The Budapest Sun* 17 February 2005, at <http://www.budapestsun.com/cikk.php?id=16046>.

⁹ For example, in 1999 Poland exerted pressure on Germany to get Ukraine included in the list of EU candidates. Since Poland was not even an EU member state at that time, its demands caused irritation among German



NATO looked pretty good. In April 2005 the Alliance invited Ukraine to begin a so-called “Intensified Dialogue” and there were some rumors that NATO could offer Ukraine to join the Membership Action Plan (MAP) as early as during the Riga summit in November 2006. In January 2006 defence ministers of the Visegrad Four declared during the meeting in Budapest that CE countries are ready to support Ukraine in its way to NATO. In addition, they discussed about establishing a special committee, which would promote the reform of Ukrainian armed forces.¹⁰ Some attempts to coordinate actions of CE countries could also be noted regarding relations between Ukraine and the EU. For example, in March 2006 foreign ministers of the Visegrad Four publicly urged Brussels to provide Ukraine with a “concrete [EU accession] perspective”.¹¹

2.3. Examples of Practical Cooperation

In spite of some occasional instances, it should be acknowledged that countries of the Visegrad Groups failed to effectively coordinate their policies toward Ukraine. Poland is the most distinguished for its role of Ukraine’s advocate. Even Ukrainians themselves notice that Poland has become a lobbyist for Ukraine’s interests and has earned a monopoly in this field.¹² However, in recent years the Ukrainian-Hungarian partnership, especially its practical side, has strengthened considerably.

At the level of diplomatic rhetoric, all four CE countries act more or less in the same manner – all of them declare a strong support for Kiev’s Euro-Atlantic ambitions. But some instances of practical cooperation reveal that CE countries are divided into two groups. The first group includes Poland and Hungary that demonstrate openness to Ukraine and take some practical steps in order to strengthen their bilateral partnership with Kiev. The second group includes Slovakia and the Czech Republic that view Ukraine more cautiously and are not ready for a closer cooperation yet.

This distinction can be well illustrated by comparing visa policies that were implemented by CE countries before and after the Orange Revolution. Before 2000 all four Visegrad states maintained a visa-free regime with Ukraine. However, after the EU had opened accession talks with CE countries in 1997 (with Slovakia in 1999), it became clear that their visa-free regime with Ukraine would be canceled sooner or later. Slovakia and the Czech Republic canceled it as early as 2000 hoping that the EU would appreciate such rapidity. In other words, they decided to sacrifice their closer ties with Ukraine for requirements of the EU. Of course, Poland and Hungary had to take that same decision as well. But these two countries negotiated harder with the EU and tried to retain the visa-free regime as long as possible (finally, it was canceled in autumn 2003).¹³ Besides, when Poland and Hungary started to issue visas for Ukrainians, they decided not to ask a visa fee. Slovakia and the Czech Republic decided to waive a visa fee much later, after the Orange Revolution.

diplomats. See: Wolczuk, Roman: “Polish-Ukrainian Relations: A Strategic Relationship Conditioned by Externalities”, *Defence Studies*, vol. 2, no. 2 (Summer 2002), p. 148.

¹⁰ Perepelytsia, Grigoriy M.: “NATO and Ukraine: At the crossroads”, *NATO Review*, no. 2 (Summer 2007), at <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/english/art2.html>.

¹¹ РБК-Украина: “Вышеградская четвёрка: ЕС должен дать Украине четкую перспективу” (“Visegrad Four: EU should give Ukraine a concrete perspective”), 9 March 2006, at <http://dev3.rbc.ua/rus/top/2006/03/09/12490.shtml>.

¹² Главред: “Вьдрин: Польша уже стала лоббистом Украины” (“Vydryn: Poland has already become a lobbyist for Ukraine”), 12 April 2005, at <http://www.glavred.com/archive/2005/04/12/164157-0.html>.

¹³ Kaźmierkiewicz, Piotr: “The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood”, *Working Paper*, presented at the Workshop on Visa and Immigration Policies of the Visegrad Countries (October 2005), p. 3, at http://www.visegrad.mtaki.hu/workingpapers/V4visa_KazimierkiewiczStudy.pdf.

In May 2005 Ukrainian President Yushchenko decided to lift visas for all EU countries. Reacting to that, Slovakia and the Czech Republic waived a fee of short-term (up to 90 days) visas for Ukrainian citizens. It is also important to note that attempts to coordinate visa policies toward Ukraine at the Visegrad Group level have failed.¹⁴

The differences in visa policies between the first group (Poland and Hungary) and the second group (Slovakia and the Czech Republic) can be explained by differences in their perception of visa functions. In Slovakia and the Czech Republic a stricter approach prevails, which is close to that of most EU member states. According to this approach, the visa-issuing process is considered as the first barrier against potential illegal immigrants, which also helps to verify intentions of the applicant.¹⁵ The choice of relatively strict visa policy is quite natural because of the negative attitude to Ukrainians in the Slovak and Czech societies (see Chapter 3.2 of this paper). Poland and Hungary, on the contrary, consider visas as instruments of foreign policy, rather than a tool to fight criminality. Poland stays open to Ukraine because of the principles of its Eastern policy, and Hungary stays open because of its policy toward ethnic Hungarians abroad (including those in Ukraine).¹⁶

Poles and Hungarians showed more sensitivity to Ukraine's interests not only in the field of visa issuing, but also in some other fields. For example, Hungary and Poland were the first among Visegrad states to recognize Holodomor¹⁷ as genocide against the Ukrainian nation. As early as 2003 the Hungarian parliament evaluated Holodomor as "a horrible tragedy in human history".¹⁸ In 2006 the Polish parliament followed by condemning "the totalitarian regime responsible for this genocide".¹⁹ The Czech parliament came up with a similar resolution at the end of 2007 declaring that Holodomor was committed by the "criminal and totalitarian Stalinist regime" in order to "break the resistance of the Ukrainian nation".²⁰ In December 2007 Slovak parliamentarians also drafted a resolution on Holodomor in Ukraine, but it didn't eventually result in the recognition of Holodomor as genocide of Ukrainians. After the intervention of the Slovak cabinet (and the Ministry of Foreign Affairs in particular), the text of the resolution was amended. So, the Slovak parliament finally recognized Holodomor as the "act of extermination" in the former Soviet Union, but it didn't distinguish one single nation, which had been a victim of Holodomor.²¹

Another example of the Poland's and Hungary's exclusive support for Ukraine could be their position concerning the new enhanced agreement between the EU and Ukraine, which would replace the current Partnership and Cooperation Agreement. In January 2007 EU foreign ministers discussed whether to include in the text of the new

¹⁴ Duleba, Alexander and Strážay, Tomáš: "New Chances, New Challenges", in Jagodziński, Andrzej (ed.) (2006): *The Visegrad Group – A Central European Constellation*, Bratislava, International Visegrad Fund, at <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=830&articleID=4066&ctag=articlelist&iid=1>, pp. 145–147.

¹⁵ Kaźmierkiewicz, *op. cit.*, pp. 2–3.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 3–4.

¹⁷ Holodomor is the name given to a man-made famine carried out by Soviet dictator Joseph Stalin during 1932–1933, which starved to death up to 3.5 million Ukrainians.

¹⁸ "Венгрия признала голодомор в Украине трагедией" ("Hungary recognized Holodomor in Ukraine as a tragedy"), *Главлред*, 26 November 2003, at <http://glavred.info/archive/2003/11/26/121152-9.html>.

¹⁹ "Польша приняла постановление по Голодомору в Украине" ("Poland adopted a resolution on Holodomor in Ukraine"), *Главлред*, 6 December 2006, at <http://www.glavred.com/archive/2006/12/06/103451-6.html>.

²⁰ "Чехия признала Голодомор в Украине" ("The Czech Republic recognized Holodomor in Ukraine") *Корреспондент.net*, 1 December 2007, at <http://korrespondent.net/ukraine/politics/218994>.

²¹ "Словацкий парламент: Голодомор в бывшем Союзе – "акт истребления" ("Slovak parliament: Holodomor in the former [Soviet] Union – "act of extermination"), *DELFI*, 13 December 2007, at <http://www.delfi.ua/news/daily/politics/article.php?id=109412>.

agreement a promise to accept Ukraine into the EU. According to media reports, foreign ministers of Poland and Hungary were among those who insisted on inclusion of such promise most fiercely.²² Again, these two countries stood out among other CE countries.

3. Economic Level: foundation for the Future Partnership

Three out of four CE countries have a common border with Ukraine, so a network of mutual economic interests has been naturally established. In addition, all CE countries are dependent on the transit of Russian oil and gas via Ukraine. It could be noticed however that an extent of economic cooperation with Ukraine is not the same among CE countries. The differences between two groups (Poland and Hungary *versus* Slovakia and the Czech Republic) manifest themselves at the economic level as well.

3.1. Trade, Investment, Labor Force

Although Ukraine's imports from CE countries exceed its exports to that region, such neighbouring countries as Poland, Slovakia and Hungary are important to Ukraine as export destinations in the first place. Poland is the second largest destination for Ukrainian exports among all 27 EU member states. Hungary stays close to Poland, and the Czech Republic is the only CE country, which is left outside the top ten of destinations for Ukrainian exports in the EU (see Table 1).

Table 1. Ukraine's exports of goods to CE countries in 2007

	Value, USD million	Place among EU-27
Poland	1,637	3
Hungary	1,235	4
Slovakia	645	6
Czech Republic	429	12

Source: State Statistics Committee of Ukraine.

Poland is also a leading exporter to Ukraine among CE countries. In 2007 Polish exports of goods to Ukraine amounted to \$2,921 million. Hungary and the Czech Republic occupied the second and the third place with \$1,241 million and \$1,155 million respectively. Slovakia lagged behind with exports of \$523 million.²³ By comparing the annual growth rates of exports from CE countries to Ukraine of the period of 2003-2007 it can be observed that the Orange Revolution didn't make a big difference – noticeable leaps had happened before it as well (see Table 2).

²² "EU Foreign Ministers Discuss Iran, Ukraine, Northern Cyprus", *Deutsche Welle*, 22 January 2007, at <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2323234,00.html>.

²³ For appropriate statistical data see the website of the State Statistics Committee of Ukraine, at http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zd/ztt/ztt_e/ztt1207_e.htm.

Table 2. Growth of CE countries' exports of goods to Ukraine (% change; year on year)

	2003	2004	2005	2006	2007
Poland	49	21	40	50	39
Hungary	43	34	37	24	55
Slovakia	47	8	25	26	37
Czech Republic	41	34	38	39	40

Source: State Statistics Committee of Ukraine.

The volumes of Visegrad states' foreign direct investment (FDI) in Ukraine are relatively small. As of 1 July 2008, Polish FDI in Ukraine amounted to \$731 million (just 2% of the total FDI inflow in Ukraine), and Hungarian FDI amounted to \$557 million (1.5% of the total inflow). It should be emphasized that neither Poland, nor Hungary made to the top ten of foreign investors in Ukraine.²⁴ A relatively minor role of CE investors in Ukraine could be explained by the fact that Visegrad states are small countries, and besides, they have recently undergone economic transformation themselves and focused all their attention to the process of integration into the EU.²⁵ Nevertheless, a rapid increase in Polish and Hungarian FDI in Ukraine has been observed since the beginning of 2006 (see Table 3). Such trend correlates with a political support for Ukraine demonstrated by Poland and Hungary, but it would be very hard to prove a causal link between these two factors.

Table 3. CE countries' FDI in Ukraine (USD million; as of 1 January)

	2004	2005	2006	2007	2008
Poland	152.7	194.7	225.5	394.6	670.5
Hungary	128.7	177.3	191.0	370.9	400.9
Slovakia	46.0	93.3	93.8	100.1	102.9
Czech Republic	42.7	46.9	46.8	65.0	78.1

Source: State Statistics Committee of Ukraine.

²⁴ For appropriate statistical data see the website of the State Statistics Committee of Ukraine, at http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/zd/ivu/ivu_e/ivu0608_e.htm.

²⁵ Blinov, Oleksiy: "The Challenges of Relocating Commercial Activity from New Member States to Ukraine", *INDEUNIS Papers* (September 2006), p. 7, at <http://indeunis.wiiw.ac.at/index.php?action=filedownload&id=116>, p. 7.



Speaking of economic relations between Visegrad states and Ukraine, some attention must be paid to Ukrainian migrant workers that are legally or (more often) illegally working in CE countries. Because such migration is most often illegal and temporary, accurate figures are very difficult to establish. It is presumed that most of Ukrainian migrant workers have been working in Poland and the Czech Republic – 300,000 and 200,000 respectively.²⁶ Slovak and Hungarian labor markets were less attractive. According to estimates of 2002 presented by Ukrainian embassies in these countries, around 5,000 Ukrainians have been working in Slovakia and just a few hundreds – in Hungary.²⁷ However, the Visegrad states' membership in the EU and a consequential surge in wages might have become an additional factor encouraging Ukrainian workers to migrate to CE countries. According to some sources, the number of Ukrainian workers in Poland might have increased up to 800,000, in the Czech Republic – up to 250,000 and in Hungary – up to 13,000.²⁸

It can be observed that Ukrainian migrant workers have been treated ever more positively by CE business and political leaders in recent years. Because of Polish, Czech, Slovak and Hungarian workers' migration to richer EU member states, Visegrad states start lacking unskilled labor force, such as constructors, seasonal agriculture workers, drivers, nannies, tailors, etc. There is no wonder that businessmen in CE countries exert pressure on their governments demanding for softer policy on labor immigration.

3.2. Cooperation in the Energy Sector

For CE countries, cooperation with Ukraine in the energy sector is of vital importance. Three major aspect of such cooperation can be distinguished. First, Ukraine is an important player in ensuring the uninterrupted transit of Russian energy resources to CE countries. Second, some CE countries seek to cooperate with Ukraine in search for alternative routes of oil and gas supply. Third, CE countries are interested in electric power imports from Ukraine.

Everybody in Central Europe realized the crucial role of Ukraine in ensuring the security of energy supply in January 2006, when the row between Russia and Ukraine resulted in temporary disruptions of natural gas supply to Europe. Hungary has then reported a 40% fall in supplies, Slovakia – a 30% fall and Poland – a 14% fall.²⁹ Another wake-up call for CE countries was a breakdown in natural gas transit pipeline in Ukraine in May 2007, which was probably caused by a decay of pipelines.³⁰ Luckily, gas supplies to Europe had not been disrupted at that point.

Accidents concerning gas supplies have prompted politicians in CE countries to show more interest in Ukraine's domestic politics and its relations with Russia, as it became evident that these factors directly affect the energy security of Visegrad states. In addition, CE countries started to show interest in possibilities to use underground gas storage facilities in

²⁶ Malynovska, Olena: "Migration in Ukraine: Challenge or Chance?" *European View*, vol. 5 (Spring 2007), p. 76, at <http://www.niisp.gov.ua/en/pdf/Malinovska-article.pdf>.

²⁷ Special Report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights: "On the status of observance and protection of the rights of Ukrainian citizens abroad", presented to the Ukrainian parliament on 2 April 2003, at http://www.ombudsman.kiev.ua/S_Report1/zm.htm.

²⁸ Düvell, Franck: "Ukraine – Europe's Mexico?", *Country Profile*, Central and East European Migration, Research Resources Report 1/3 (2007), at http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Ukraine_Country%20Report_1of3.pdf, p. 3.

²⁹ "Ukraine "stealing Europe's gas", *BBC*, 2 January 2006, at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4574630.stm>.

³⁰ "Ukraine: Another Break in Energy Supplies from Russia", *Stratfor*, 7 May 2006, at http://www.stratfor.com/ukraine_another_break_energy_supplies_russia.



Ukraine's territory. This topic now often surfaces in the agenda of meetings of Hungarian and Ukrainian leadership. It can also be predicted that Visegrad states will press the EU to monitor condition of pipelines crossing Ukraine's territory. Not only condition of gas pipelines, but also condition of oil pipelines should be taken into account.

Another field of cooperation between CE countries and Ukraine could be the diversification of energy supplies. Poland is especially interested in this issue. Recently Polish authorities have paid much attention to the project of Odessa-Brody-Plock-Gdansk oil pipeline. If successfully implemented, this project would provide Central Europe with oil coming from the Caspian basin and bypassing Russia. Ukrainians built the Odessa-Brody section of the projected pipeline under President Kuchma in 2002. Initially, it had been planned to transport Caspian oil towards western border of Ukraine and sell it to European consumers. But the Ukrainian government failed to find oil suppliers in the Caspian region, and for this reason, in 2004 it agreed with the Russian oil company TNK-BP to transport Russian oil in reverse direction – to the port of Odessa.

Poland was very disappointed with such development. But after the Orange Revolution negotiations on pipeline extension to Plock and Gdansk have started anew. In 2007 three more countries –Azerbaijan, Georgia and Lithuania – joined this project. Not only Poland, but also Slovakia and the Czech Republic uphold the idea of importing Caspian oil via Ukraine³¹. According to some projections, in the future Odessa-Brody oil pipeline could be connected to the southern branch of “Druzhba” oil pipeline, thus enabling CE countries to transport Caspian oil via the Slovak territory to the Kralupy refinery in the Czech Republic.

Lastly, Ukraine is important to CE countries not only as a transit country, but also as a supplier, since Poland, Slovakia and Hungary import electric power produced in Ukraine. Hungary has been the biggest importer of Ukrainian electricity so far (see Table 4). Ukrainian electric power enjoys a great demand in Central Europe, because it is relatively cheap and because the Ukraine's so-called Burshtyn Island is synchronously connected to the electricity transmission grid operating in Central and Western Europe (UCTE area).

Table 4. CE countries' imports of electric power from Ukraine (million kWh)

	Number of connections	2005	January-June 2006
Hungary	4*	3319	1776
Poland	2	983	436
Slovakia	2**	279	278

* All four connections are synchronized with UCTE area.

³¹ See: "Словакия заинтересована в успешном завершении проекта "Одесса-Броды" ("Slovakia is interested in successful completion of the "Odessa-Brody" project"), *ЛІГАБізнесІнформ*, 22 May 2008, at <http://news.liga.net/news/N0826922.html>, and: "Украина и Чехия считают перспективным сотрудничеством в сфере диверсификации источников нефти" ("Ukraine and the Czech Republic consider the cooperation in the field of diversifying sources of oil supply as promising"), *RusEnergy*, 17 September 2008, at <http://www.rusenergy.com/?page=news&id=96636>.



** One of two connections is synchronized with UCTE area.

Source: International Energy Agency.³²

It can be predicted that electricity imports to Visegrad states will increase in the future. For example, the Hungarian government intends to build a hydroelectric power station in the Ukrainian territory and to import electric power produced by it.³³ And Slovakia claims to become one of the largest importers of Ukrainian electricity. In its EU accession treaty Slovakia has pledged to close the Bohunice nuclear power plant by the end of 2008. The Slovak government expected that after the closure it could compensate for the electricity deficit by importing more electric power from Ukraine. Slovaks planned to build a new connection with Ukraine and import as many as 2,000-4,000 kWh of Ukrainian electricity annually.³⁴ However, this vision didn't come true.³⁵

4. Social Level: Shadow of “Ukrainian Mafia”

At the political level relations between CE countries and Ukraine seem to be close enough. At least, the elevated rhetoric of Visegrad leaders suggests that all CE countries are ready to pursue Ukraine's interests in Euro-Atlantic organizations and contribute to possibly soonest integration of Ukraine into NATO and the EU. Close economic ties should only reinforce such commitment.

Nevertheless, it should be remembered that every state leader is a politician, and therefore he or she is dependent on a mood of electorate in his or her country. For this reason, it is essential to explore the social level of relations between Visegrad states and Ukraine. In other words, attitudes of Polish, Czech, Slovak and Hungarian societies need to be analyzed.

4.1. Central Europeans' Support for Ukraine's EU Membership

The level of support for Ukraine's EU membership is probably the most appropriate criteria to judge about Central Europeans' attitudes toward Ukraine. A high percentage of membership supporters would mean that people in CE countries regard Ukraine as a democratic and pro-Western country, which could join the EU club smoothly enough.

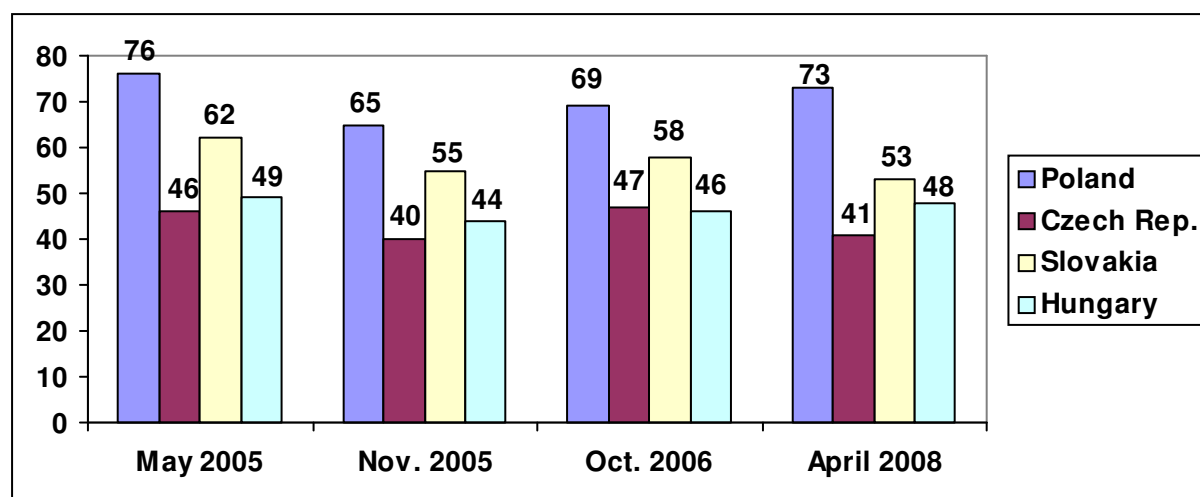
Picture 1. Central Europeans' support for Ukraine's EU membership (%)

³² International Energy Agency (IEA) (2006): *Ukraine – Energy Policy Review 2006*, Paris, International Energy Agency, pp. 286-289.

³³“Hungary intends to build hydroelectric power station in Ukraine”, *ForUm*, 6 March 2007, at <http://en.for-ua.com/news/2007/03/06/131428.html>.

³⁴“Slovakia to import electricity from Ukraine”, *The Slovak Spectator*, 8 October 2007, at <http://www.slovakspectator.sk/clanok-29408.html>.

³⁵“Ukraine Destroyed Realization of Electrical Energy Export to Slovakia”, *SK Today*, 28 September 2008, at http://www.sktoday.com/content/1600_ukraine-destroyed-realization-electrical-energy-export-slovakia.



Source: European Commission.³⁶

The analysis of survey results of 2005-2008 reveals that public support for Ukraine's EU membership has exceeded 50% only in two CE countries – Poland and Slovakia (see Picture 1). The support of Czechs and Hungarians is lower and range from 40 to 50%. It is important to note that since the Orange Revolution the Central Europeans' support for Ukraine's EU membership has not been constantly increasing as might be expected. For example, in November 2005 the support decreased in all Visegrad states. Such drop could be explained by the divide in the "orange" camp, i.e. by the President Yushchenko's decision to remove "orange princess" Tymoshenko from the Prime Minister's office made in September 2005. However, in October 2006 the Central Europeans' support for Ukraine's EU membership climbed back almost to the level of June 2005.

The comparatively higher support for Ukraine's EU membership in Poland and Slovakia may be explained by the fact that Poles and Slovaks are less prone to doubt the possibility of Ukraine's accession in the near future. According to the survey carried out in May-June 2007, as many as 31% of Poles believe that Ukraine will join the EU in the near future (the first place in the rank), and 22% of Slovaks share the same belief (the second place), while the EU-27 average is 10% only.³⁷ Meanwhile, most of Czechs and Hungarians don't regard Ukraine's EU membership as a real possibility. As a result, their support for membership is accordingly lower.

It goes without saying that a public opinion in any country is mainly molded by politicians of that particular country. Therefore, it can be assumed that a deviance of public opinion in some of CE countries from EU's average reflects an uneven degree of Europeanization of Visegrad states' foreign policies.

The Polish government aims to pursue the proactive Eastern policy without paying much attention to a cautious approach demonstrated by old EU member states. In contrast to Poles, Czechs and Hungarians are prone to hand over any initiatives to Brussels and big EU states. The Czech diplomacy believes that the EU must deal with countries with a clear

³⁶ For appropriate surveys see: European Commission: *Standard Eurobarometer*, no. 63, no. 64, no. 66 and no. 69, at http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm.

³⁷ European Commission: "The EU's relations with its neighbours", *Special Eurobarometer*, no. 285 (September 2007), p. 7, at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_285_en.pdf.

membership perspective (Turkey, Western Balkans) first, and only then turn to its Eastern neighbours (such as Ukraine or Moldova).³⁸ Besides, Prague considers internal problems encountered by the EU as a higher priority than a Czech-Ukrainian partnership.³⁹

The Hungarian government has chosen to act as a reliable if somewhat passive player on the European level, and contrasts itself to the 'big players' that are expected, and accepted, to take the lead⁴⁰. So, if the question of Ukraine's EU membership is not on EU agenda, Hungarian politicians, bureaucrats and, consequently, society will perceive Ukraine's EU membership as a matter of distant future.

Finally, the Slovak case raises most questions. Perhaps, Slovaks' high support for further EU enlargement is an outcome of their own complicated journey to the EU. Time will show, whether Europeanization affects Slovakian foreign policy to the same extent as those of the Czech Republic and Hungary.

4.2. Ukrainians' Image in CE Countries

One more indicator reflecting Central Europeans' attitudes toward Ukraine is the image of Ukrainians prevailing in Polish, Czech, Slovak and Hungarian societies. It should be admitted that their image is rather negative in all Visegrad states.

Although the majority of Poles support Ukraine's EU membership, this doesn't mean that Polish people like Ukrainian nationals. According to sociological survey results, even at the height of the Orange Revolution (in December 2004) the share of Poles, who disliked Ukrainians, was larger than the share of those, who liked them (see Picture 2). The same surveys show that similar feelings of Polish people have been evoked by Bulgarians, Byelorussians and Russians.

Interestingly enough, Czechs, who are the least enthusiastic about Ukraine's EU membership, exhibit attitudes to Ukrainian nationals that are very similar to those exhibited by Poles. In the scale, where 7 points mean the most negative attitude and 1 point means the most positive attitude, Ukrainians have scored 4.48 points in February 2003, 4.26 points in February 2005, 4.42 points in December 2006 and 4.31 points in December 2007.⁴¹ Such ratings put Ukrainians among other the most unpopular nations in the Czech Republic, such as Kurds, Turks, Serbs and Chinese.

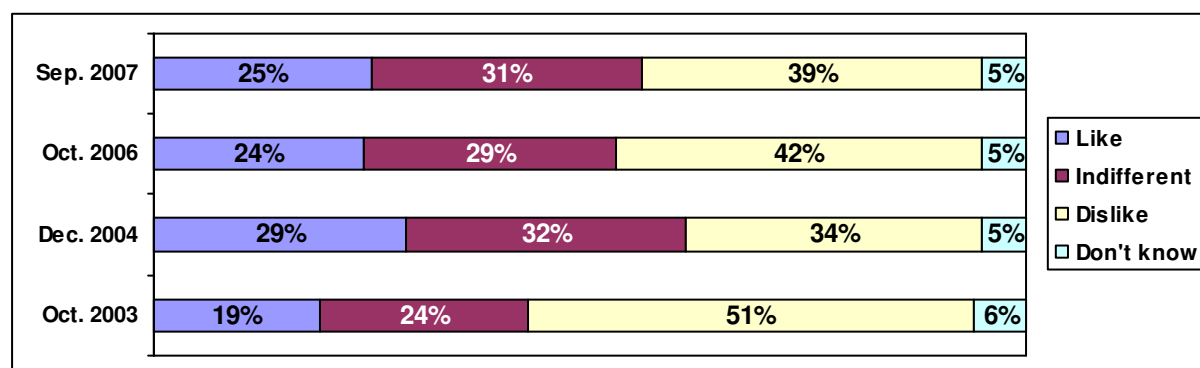
Picture 2. Poles' attitude to Ukrainians

³⁸ Král, David: "Ukraine and the EU – Membership or Partnership? The Czech Perspective", Institute of Public Affairs (IPA/ISP) *Research Reports, Policy Papers*, (January 2007), p. 4, at <http://www.isp.org.pl/files/827652070051992001169458880.pdf>.

³⁹ *Ibid*, p. 4.

⁴⁰ Batory, Agnes: "Analysis of Policy Debate on the European Future of Turkey and Ukraine in Four Central European States: Report on Hungary" (December 2005), p. 6, at http://www.europeum.org/doc/arch_eur/Turkey_Ukraine_report_Hungary_final.pdf.

⁴¹ Škodová, Markéta: "Vztah Čechů k vybraným národnostem" ("Czech attitudes to selected nations"), *Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.*, (January 2008), at http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100750s_ov80131.pdf.



Source: Public Opinion Research Center (CBOS).⁴²

Several different factors account for such negative image of Ukrainians prevailing in societies of CE countries. First, Ukrainian migrant workers can be regarded in Visegrad states as foreigners that steal jobs from local population. For example, in the Czech society Ukrainian nationals are notorious for migrating to the Czech Republic for work, lured by higher salaries and cultural closeness.⁴³ It's not surprising that Central Europeans, especially unskilled workers, view Ukrainians as intrusive competitors.

Second, the Ukrainian community is often identified with criminal world in CE countries. Such opinion is being reinforced by negative media coverage telling stories about illegal immigrants, human traffickers and prostitutes from Ukraine. In the Czech Republic the term "Ukrainian mafia" has become a general idiom referring to any criminal practices.⁴⁴ In Slovakia the term "Ukrainian mafia" is also popular, though the level of organized crime on the territory of Slovakia caused by the Ukrainian citizens is estimated at a mere 1% of the total amount.⁴⁵ Media articles about positive achievements of Ukrainians are too sparse to improve the image of Ukrainian nationals.

Third, the media in Visegrad states often presents Ukraine as a backward country. For example, comments and analyses dealing with Ukraine in the Hungarian press generally portray a country where public services do not work, a large part of the population lives below the poverty line, corruption and organized crime are rife, and the legal system and government are barely able to contain local "barons".⁴⁶

To summarize, politicians of CE countries don't feel any pressure from their electorates to cooperate closer with Ukraine and strive for its accession into the EU. On the contrary, the political and economic elite of Visegrad states needs to persuade the public that a partnership with Ukraine is a strategic interest of their countries.

⁴² For appropriate surveys see: Public Opinion Research Center (CBOS): *Polish Public Opinion*, September 2007, October 2006 and December 2004, at <http://www.cbos.pl/EN/Bulletin/bulletin.shtml>.

⁴³ Král, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴ *Ibid*, p. 6.

⁴⁵ Hudak, Vasil: "Relations between Ukraine and Slovakia: Recent History and Future Opportunities", in Clem, James and Popson, Nancy (eds.) (2000): *Ukraine and Its Western Neighbors. Conference Proceedings*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center, p. 6, at <http://wwics.si.edu/ees/special/2000/hudak.pdf>.

⁴⁶ Batory, *op. cit.*, p. 15.



5. Conclusion

This brief overview of political, economic and social interactions between Visegrad states and Ukraine revealed that diplomatic smiles did not always correlate with substantive cooperation. All CE countries declared strong support for Ukraine, but not all of them were equally quick to respond to Ukraine's needs.

As it was argued in this paper, Poland and Hungary used to stand out among Visegrad states. For example, Poles and Hungarians were the last to cancel a visa-free regime for Ukraine; they were the first to recognize Holodomor as genocide of Ukrainians; and they were the most vocal in advocating Ukraine's right to join NATO and the EU. At the economic level, the same pattern of "two-speed" Central Europe can be observed. Poland and Hungary are strong leaders in the region as regards bilateral trade with Ukraine and investment activities in this country. In addition, Poland and Hungary express the biggest interest in a closer cooperation with Ukraine in energy sector. Poles attribute to Ukraine an important role in their plans to diversify energy supplies, and Hungarians are mostly concerned about increasing the security of gas transit via Ukraine's territory. Finally, Poland and Hungary are the largest importers of Ukrainian electricity among CE countries.

However, a proposed concept of "two-speed" Central Europe is valid, only while speaking of the political and economic levels of cooperation with Ukraine. The examination of public opinion and public discourse in Visegrad states showed that the image of Ukrainians is rather negative in all CE societies, including both Polish and Hungarian population. Central Europeans look at Ukrainian nationals with distrust, if not with hostility. Naturally, they don't urge governments to strengthen ties with Ukraine. As a result, relationship between Visegrad states and Ukraine is a bit "lame": while political and economic elite is projecting a pragmatic partnership, the convergence of values between CE and Ukrainian societies lags far behind.

Some important aspects of relationship between Visegrad states and Ukraine left outside the scope of this paper. Different historical interpretations in Poland and Ukraine, Ukraine's old debt to the Czech Republic, legalization of Ukrainian migrant workers in CE countries, rights of Rusyn and Hungarian minorities in Trans-Carpathia – these are just a few points of disagreement between individual CE countries and Ukraine that appear to be important obstacles for further development of cooperative relationship. Therefore, a strong political will is needed on both sides of the border in order to raise the partnership between Visegrad states and Ukraine to the strategic level.



LAS RELACIONES BÁLTICO - CÁUCASO SUR: EL CASO DE LITUANIA - GEORGIA

Rafael José R. de Espona¹

Universidad de Vilnius, Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (TSPMI)

Resumen:

Las transformaciones acaecidas en el espacio ex-soviético encuentran en el Cáucaso Sur un escenario de especial complejidad y tensión, como se ha evidenciado en la guerra ruso-georgiana de Agosto de 2008. El panorama estratégico se explica en virtud de las aspiraciones atlantistas (especialmente hacia la OTAN) de Georgia en contraposición a los intereses de Rusia, y la importancia económica del corredor energético surcaucásico como vía alternativa de obtención de los recursos del Mar Caspio. Los países bálticos y los surcaucásicos han intensificado sus relaciones de cooperación desde 2004, habiéndose distinguido las relaciones bilaterales desarrolladas entre Lituania y Georgia, que suponen un caso representativo de promoción del vínculo euro-atlántico.

Palabras Clave: Lituania, Georgia, Integración Euroatlántica, Corredor Energético Surcaucásico.

Title in English: "Relations between the Baltic States and the South Caucasus: The Case of Lithuania and Georgia"

Abstract:

The transformations that have been taking place in the former Soviet find a particularly complex and tense scenario in the South Caucasus, as the Russo-Georgian war of August 2008 showed. The strategic panorama has an explanation in the Atlantic aspirations (and drive towards NATO) of Georgia that clash with Russian interests, and the economic importance of the South Caucasian energy gateway as an alternative route for obtaining resources from the Caspian Sea. Baltic and South Caucasian countries have deepened their cooperative relations since 2004, in particular between Lithuania and Georgia, representing a special case of promotion of the Euro-Atlantic link.

Key Words: Lithuania, Georgia, Euro-Atlantic integration, South Caucasus Gateway.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Rafael José R. de Espona es Cónsul Honorario de Lituania y miembro del Consejo de Administración del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (TSPMI) de la Universidad de Vilnius. *E-mail:* rde01@telefonica.net



1. Introducción

Como es bien sabido, la disolución de la URSS, acaecida en el año 1990, trajo consigo una oleada de procesos re-independizadores producidos en las naciones sometidas hasta entonces al dominio soviético. Entre ellas, la República de Lituania destacó por ser la pionera en declarar el restablecimiento de su independencia (el 11 de Marzo de 1990) y, tras este hito, se desató una sucesión de declaraciones en cadena por parte de las distintas repúblicas soviéticas en idéntico sentido.

Los países bálticos -Estonia, Letonia y Lituania- han logrado articular, de modo eficaz y en un corto plazo, un sistema institucionalizado de alianza multilateral permanente báltica, conjugando entre ellos un equilibrio de intereses comunes y particulares, de modo que, ciertamente, no es aventurado aludir a un “bloque báltico” que cohesiona a estas tres naciones². Debido a sus caracteres comunes y a los parámetros geoestratégicos del Báltico Oriental, la sinergia báltica difícilmente podría repetirse en otro escenario, si bien el modelo podría ajustarse para trasladar con éxito los aspectos clave del esquema. Los Estados bálticos fueron los primeros países ex-soviéticos en ingresar en la OTAN y la UE, en el año 2004. La pertenencia a estas organizaciones fue fruto de un proceso durante el cual se afrontaron diversos obstáculos, como la reiterada amenaza rusa sobre las graves consecuencias de la ampliación de la OTAN en el Báltico Oriental. Todo ello ha aportado a los países bálticos un acervo de lecciones aprendidas, fruto de la experiencia de dicho proceso de integración.

Por su parte, los países del Cáucaso Sur -Georgia, Azerbaiyán y Armenia- han seguido una trayectoria desigual desde la recuperación de su independencia. También buscan incrementar sus relaciones con Europa, que perciben como un espacio económico y de seguridad favorable a sus intereses³, aunque con distinta intensidad, puesto que los tres Estados surcaucásicos consideran de modo diferente su relación con el vector transatlántico. La presencia destacada de Georgia y Azerbaiyán en el GUAM (creado en 1997) integra a estos dos Estados en una organización de cooperación entre países de Europa del Este y Cáucaso Sur (y que, transitoriamente, fue también centro-asiática durante la pertenencia de Uzbekistán, denominándose entonces GUUAM). Desde 2004, Georgia ha patentizado su entusiasmo pro-atlántico de modo especial.

En su historia reciente, el punto de partida de los Estados bálticos y surcaucásicos es común: ambos arrancan en 1991 con la recuperación de su independencia, así como desde el primer momento afrontaron el reto de la construcción de sus instituciones, y el tránsito político-económico hacia el sistema democrático y de economía de mercado. El contexto político internacional de los países ex-soviéticos se ha visto condicionado principalmente por

² Entre los tres estados bálticos existe una coordinación y cooperación conjunta, permanente e institucionalizada a través de varios organismos: el Consejo de Repúblicas Bálticas (constituido en 1990), la Asamblea Báltica Interparlamentaria (establecido en 1991), el Consejo Báltico y el Consejo de Ministros Bálticos. Fruto de esta sinergia, se han materializado instrumentos como el Tratado de Libre Comercio (1993-1994) y numerosos convenios en materia de defensa (integrando órganos y unidades de combate combinados como el BALTDEFCOL -Colegio Báltico de Defensa-, el BALTRON -flotilla naval-, el BALTNET -para el control del espacio aéreo- y el BALTBAT -batallón terrestre), seguridad, normalización jurídica, energía, transporte, desarrollo de infraestructuras y educación, entre otros. La acción sincronizada y unánime de las tres naciones bálticas deviene imprescindible para disponer de un mayor peso negociador en política exterior. En un marco de cooperación más amplio, los países bálticos forman también parte del Consejo de los Estados Bálticos, creado en 1992, y que integra a nueve miembros de la comunidad escandinava-báltica.

³ Kämäräinen, Harri, “How the EU Can Contribute to Security and Stability in South Caucasus?”, *Baltic Security and Defence Review*, vol. 3, Special Issue (2003), pp.15-17.

causa de la similar percepción sobre la proximidad de Rusia. Dada la vulnerabilidad de los pequeños países vecinos de Rusia, el marco de cooperación y estabilidad constituido por el vector euro-atlántico ha sido el único capaz de aportar un contrapeso que ha balanceado las esferas de influencia. EE.UU. ha apoyado directamente esta iniciativa, sin cuya presencia no podrían explicarse los procesos políticos que se encuentran en curso en el Cáucaso Sur.

Desde la disolución de la URSS se ha producido una contraposición doctrinal sobre cómo acometer la reordenación del espacio ex-soviético, entre la visión rusa sobre lo que considera su propio “*near abroad*” frente a planteamientos estadounidenses como los del Prof. Brzezinski⁴, que han defendido la consolidación de un cinturón de países circundantes de Rusia -integrados o coordinados desde la óptica transatlántica- que, de un lado, evite tentaciones rusas imperialistas *ad extra* y, de otro, favorezca la evolución de la propia Rusia hacia la democracia plena y el libre mercado *ad intra*. Esta confrontación doctrinal ha experimentado un recrudecimiento desde el año 2003, cuando empezaron a evidenciarse los cambios calificados como involucionistas e imperialistas que el Gobierno Putin comenzó a implementar en la Federación Rusa desde su victoria en el año 2000⁵. La política exterior de EE.UU. y de Rusia en la transformación del espacio post-soviético, ha contextualizado esta etapa histórica reciente y, con seguridad, seguirá haciéndolo en el futuro.

El propósito de este estudio consiste en analizar la situación y repercusión de las relaciones Lituania-Georgia en el contexto de la cooperación desarrollada entre, de un lado, los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) y, de otro, los Estados del Cáucaso Sur (Georgia, Armenia y Azerbaiyán). Estas relaciones de acercamiento y cooperación han tenido lugar a medida que los países recién re-independizados comenzaron a desarrollar sus propias relaciones con la UE y el mundo occidental. Ciertamente, la mayor velocidad pro-euroatlántica de los países bálticos ha interaccionado y ha corrido de forma simétrica. Ello contrasta con la lentitud y asimetría de los países surcaucásicos.

Conceptualmente, ciertamente pueden existir reticencias científicas sobre la agrupación terminológica de los países surcaucásicos a semejanza de los bálticos. Si los primeros pueden aglutinarse en un bloque homogéneo (por razones históricas, sociopolíticas y parámetros configuradores), en el caso de los segundos es realmente difícil (pues tienen importantes diferencias: cristianos, islámicos, distintas estructuras e historia). Sin embargo, en lo que respecta al análisis geoestratégico, parece válido categorizar a los Estados del Cáucaso Sur como pertenecientes a una región diferenciada y con elementos estructurales comunes. En ambos casos, se trata además de países de talla similar⁶. En consecuencia, no cabe una identificación de modelos analíticos entre el escenario báltico y el surcaucásico, aunque sí

⁴ Según ha señalado Brzezinski, “*las ampliaciones de la Unión [Europea] y la Alianza han hecho que Europa sea más segura. De no haber sido así, habrían renacido las ambiciones de Moscú respecto de los Estados bálticos y Polonia (...). Una Ucrania sólidamente instaurada en Europa es, de hecho, la condición previa para una futura Rusia europea*”. Brzezinski ha destacado que, frente al sistema democrático y de libre mercado, lo que se da en Rusia es más bien un “*autoritarismo represivo y estatismo corporativo*” (Brzezinski, Zbigniew, “La decisión de Putin, el futuro de Rusia”, *Política Exterior*, no. 125 (2008), pp. 97-119.)

⁵ VV.AA. (2007): *Transformation of Putin's Regime: Why transitology is not applicable to Post-Soviet Russia*, Institute of International Relations and Political Science (VU), Vilnius, pp.50-51,116-117. Edwards, John and Kemp, Jack (Dir.) (2006): *Russia's wrong direction: what the United States can and should do*, Council of Foreign Relations *Task Force Report*, no. 57, New York. Es elocuente el hecho de que, en Rusia, la élite dirigente actual procede mayoritariamente de cuadros directivos de los órganos estatales de la comunidad de inteligencia, seguridad y servicios secretos. La élite económica se estructura conforme a sus vínculos internos y al principio de “poder vertical”.

⁶ Aparte de Azerbaiyán (con 8 millones de habitantes), las poblaciones fluctúan entre los 4,6 de Georgia y los 1,4 de Estonia; y las extensiones entre los 86.000 Km² de Azerbaiyán y los 30.000 Km² de Armenia.



proceden aproximaciones análogas y parámetros comunes en lo que, en parte, constituyen procesos geopolíticos similares.

2. La Cooperación Báltico - Surcaucásica

La existencia de la relación báltico-caucásica puede, en principio, parecer extraña, en razón de su lejanía geográfica y de la pequeña entidad de estos países, cuya esfera de actividad asemeja no alcanzar más allá de su entorno regional. Sin embargo, existe un fundamento a este vínculo báltico-surcaucásico: en primer lugar, el vector político euro-atlántico (en sentido Oeste–Este) y, en segundo, el vector energético euro-asiático (en un sentido Este–Oeste) los cuales conforman dos escenarios geoestratégicos vinculados.

Respecto del primero, cabe indicar que, en virtud de la común historia compartida en el seno del bloque soviético y los vínculos internos creados en la URSS, las élites políticas y los pueblos afrontan la etapa de su independencia con la alternativa de permanecer bajo el control de Rusia, o bien consolidar una independencia auténtica con la cobertura y apoyo de organizaciones occidentales (OTAN y UE). Si en los bálticos la opción fue clara, no así ocurrió en el Cáucaso Sur, aunque los contactos comenzaron desde un primer momento tras la disolución de la URSS. Incluso antes de que el ingreso de los países bálticos en la OTAN y UE se hubiese formalizado, dichas naciones tendieron puentes con países del Cáucaso Sur para ir transfiriendo el *know-how* adquirido de modo paulatino y así formar parte del mismo espacio político y de seguridad.

En cuanto al segundo, como es bien sabido, los países productores de hidrocarburos de la cuenca del Mar Caspio surgidos de la disolución de la URSS se constituyen en la alternativa de suministro energético a Europa⁷. Respecto de los recursos provenientes de dichos Estados, el Cáucaso Sur constituye el espacio de tránsito en ruta hacia Europa y el Mediterráneo⁸. En este sentido, los países bálticos se ubican en el extremo norte del espacio europeo, también potencial receptor de dicho aprovisionamiento, además de que en sí mismos son –todavía– también un parcial espacio de tránsito para el suministro energético proveniente de Rusia (gas hacia Kaliningrado y exportación de crudo ruso a través de las terminales portuarias bálticas de Ventspils, Riga, Klaipeda y Tallin).

Existe una clara asimetría regional: los bálticos sí constituyen un bloque, y los surcaucásicos no, encontrándose divididos –Armenia principalmente–, y su relación con Rusia es también diferente. Esta cooperación báltico-surcaucásica, en general, tiene un denominador común, pero internamente se producen varias asimetrías y diferencias, marcadas por las propias tensiones existentes en el Cáucaso Sur. Por lo tanto, no es apropiado hablar de un nivel de cooperación real 3+3, puesto que la agrupación surcaucásica, a diferencia de la báltica, no es homogénea. Lo que sí cabe calificar como operativo en el Cáucaso Sur es el *tándem*⁹ constituido por Georgia y Azerbaiyán, en el que el primero definitivamente apuesta por su integración transatlántica –máxime tras la guerra con Rusia– mientras que el segundo

⁷ Cornell, Svante E. and Nilsson, Niklas (Eds.) (2008): “*Europe’s Energy Security: Gazprom’s Dominance and Caspian Supply Alternatives*”, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Washington, pp. 38-39, 80-83.

⁸ German, Tracey. C.: “Corridor of Power: The Caucasus and Energy Security”, *Caucasian Review of International Affairs*, vol.2, no. 2 (Spring 2008).

⁹ Papava, Vladimer, “On the role of the “Caucasian tandem” in GUAM”, *CA&CC Press Central Asia and the Caucasus Journal*, no. 3-4 (2008), pp. 51-52.



administra cierta ambigüedad en su discurso debido a la incertidumbre existente en la región y a sus intereses con Rusia. Sin perjuicio de la prioridad por la relación georgiano-azerí -cuyo primer hito ha sido la construcción y entrada en funcionamiento del corredor energético surcaucásico- los bálticos no han marginado a Armenia.

Actualmente se evidencia en el Cáucaso Sur -especialmente en Georgia- una intensificación en la relación con los EE.UU. y la coincidencia de objetivos de integración euro-atlántica en la UE y OTAN, aunque los EE.UU. no plantean un modo de actuación autónomo y directo, de forma general. Así, esta agenda ha de coordinarse y arroparse junto con otros países y, para su implementación, es positivo que sea realizada por aquellos Estados que tengan comunes problemas y percepciones en sus élites y población¹⁰. Surgen así los países bálticos -Lituania, Estonia y Letonia- los cuales han mantenido una tradicional concordancia de posiciones en lo que cabe calificar como “cooperación báltico-surcaucásica”¹¹. Ésta ha venido siendo intensificada desde 2004 -poco después del triunfo de la llamada “Revolución de la Rosa” en Georgia- una vez que las naciones bálticas formalizaron su ingreso en la UE y la OTAN. En cierta medida, los bálticos se erigen en modelo de referencia para el cambio de los surcaucásicos¹². Ello engloba la transformación social, la economía de mercado, reformas institucionales y legales, y política exterior. La presencia regional de EE.UU. en el Cáucaso Sur, materializada a través de apoyo diplomático, económico y de seguridad, se orienta, desde la perspectiva socio-política, a que la independencia y libertad recuperadas por las naciones surcaucásicas sean reales y efectivas, con una consolidación de la democracia y estabilidad. En lo económico, EE.UU. apunta a los recursos del Mar Caspio como un vector energético euro-asiático¹³.

El apoyo de EE.UU. a Armenia, Azerbaiyán y Georgia ha sido sostenido, aunque la dinámica de los acontecimientos lo ha decantado por potenciar el tándem Georgia-Azerbaiyán, pero sin descuidar las relaciones con una Armenia que, ante su aislamiento regional con Turquía (debido al contencioso del genocidio Armenio) y Azerbaiyán (a causa del conflicto del Nagorno-Karabaj), ha ido reforzando su alianza estratégica con Rusia. En el caso del Báltico, EE.UU. constituye un aliado estratégico de las tres naciones bálticas, que contribuye a su alianza con Polonia¹⁴. EE.UU. es su valedor en el seno de la OTAN y canaliza a través de ellos iniciativas diplomáticas y recursos para contribuir a terceros Estados¹⁵.

Desde la perspectiva sociológica, los países bálticos constituyen la muestra de cómo la integración euro-atlántica supone un notable avance en las condiciones de vida de la población y, en definitiva, la transformación de la sociedad hacia los parámetros socio-

¹⁰ El valor de la función de Lituania entre las grandes potencias parte de su alineamiento con EE.UU., como coordinador con terceros países ante Rusia, con una perspectiva a largo plazo. Lopata, Raimundas; Statkus, Nortautas: “Empires, the World Order and Small States”, *Lithuanian Annual Strategic Review* no. 15-16, (2005), pp.27-52.

¹¹ Fischer, Kristian: “Could Baltic Experiences be Applicable to the Countries of South Caucasus?” *Baltic Security and Defence Review*, vol. 3, Special Issue (2003), pp. 10-14.

¹² Kasekamp, Andres and Pääbo, Heiko (ed.) (2006): *Promoting democratic values in the enlarging Europe: the changing role of the Baltic States from importers to exporters*, Tartu, University of Tartu.

¹³ Sobre el programa de ayuda internacional norteamericano AIDS en el Cáucaso Sur, ver: Nichol, Jim: “Russia-Georgia Conflict in South Osetia: Context and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, U.S.Congressional Research Service, Washington (August 2008). Nichol, Jim: “Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests”, *CRS Report for Congress*, U.S.Congressional Research Service, Washington (September 2008).

¹⁴ Antes de que Polonia se pronunciara definitivamente sobre la instalación en su territorio del “escudo anti-misiles” norteamericano (Agosto de 2008), Lituania se ofreció como emplazamiento alternativo.

¹⁵ Lopata *et al.*, *op.cit.*

económicos occidentales. El atractivo que esto puede suponer para los países que todavía se encuentran en el estadio inicial de salida del retraso estructural post-soviético, implica la capacidad de transmitir un claro mensaje de las élites gobernantes a la población basado en un modelo real con resultados ya materializados. Esto explica la receptividad electoral del votante hacia las políticas pro-atlantistas, identificadas con el camino directo hacia la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo económico. La construcción de una clase media con un nivel de vida y poder adquisitivo notablemente mejorados es el hito que, a medio plazo, los gobiernos pro-occidentales se han marcado.

En ambas regiones, Rusia se ha comportado de forma similar desde 1990, si bien con diversa agresividad, basculando entre medidas de influencia, presión o injerencia apoyando minorías secesionistas. La doctrina rusa del “*near abroad*” es polarizada hacia posturas de adhesión o confrontación, y problemas energéticos de suministro.

En la cooperación báltico-caucásica pueden distinguirse las siguientes etapas:

- Entre los años 1991-2003: A la euforia inicial derivada de la disolución de la URSS siguió un período de inestabilidad, proliferación de mafias y crimen organizado, inseguridad y desestructuración institucional en el espacio ex-soviético, si bien de modo desigual. El contexto internacional estaba marcado por la guerra de Chechenia y los conflictos del Cáucaso Norte en el seno de la Federación Rusa, con repercusiones en el flujo energético de tránsito ruso-caspio en situación de monopolio, pero inestable. Finalmente, los acontecimientos del 11S y las subsiguientes invasiones norteamericanas de Afganistán e Irak, produjeron importantes alteraciones y un cambio en el mapa geoestratégico energético de Asia. En este período se constituyó el GUAM (1997) como organización aglutinante de países ubicados en las riberas de los mares Caspio y Negro. Asimismo, durante esta etapa comenzaron los primeros contactos báltico-caucásicos e incipientes programas de cooperación¹⁶.
- Desde el año 2004 a 2008: En este período se produce la entrada en funcionamiento de los proyectos logísticos energéticos que constituyen el corredor energético surcaucásico, pieza fundamental del vector energético euro-asiático. Asimismo, se experimentan acontecimientos significativos: un alza vertiginosa de los precios internacionales de los hidrocarburos, el ingreso de los países bálticos en la OTAN y UE, así como las revoluciones coloreadas de Ucrania y Georgia. El control ruso en el Cáucaso Norte se consolida -Chechenia e Ingusetia- junto con la estabilización de las rutas energéticas que cruzan dichas regiones. La involución política rusa va pareja a una estabilización interna mediante la denominada “democracia autoritaria”, lograda a costa de las libertades, la democracia real y el libre mercado. En este período se intensifica la cooperación báltico-caucásica (con especial significación de Lituania) y la definición de actores principales en el Cáucaso Sur: Georgia y Azerbaiyán¹⁷.
- A partir del año 2008, comienza una nueva fase caracterizada por el recrudecimiento de posiciones enfrentadas en la región surcaucásica -guerra ruso-georgiana de Agosto-, los intentos de avance en la agenda estratégica de ampliación de proyectos logísticos energéticos y la aspiración a lograr el MAP OTAN por parte de Georgia junto con

¹⁶ Entre ellos cabe mencionar el acuerdo bilateral suscrito entre Azerbaiyán y Lituania en 2002, para cooperación en defensa, incluyendo intercambios de oficiales alumnos en el BALTDEFCOL.

¹⁷ Entre 2003 y 2004, Georgia acordó un plan de cooperación multilateral con los bálticos incluyendo programas de gestión de crisis, revisión de estructuras militares (con Lituania); adiestramiento y estrategia (con Letonia); gestión de defensa, marco normativo y control democrático (con Estonia).



Ucrania. En Octubre de 2008 se produce el estallido del agravamiento de la crisis financiera internacional la cual, unida al temor político, tendrá consecuencias directas en las inversiones en Rusia y repercusiones en la seguridad energética de Europa.

El actor principal internacional en las relaciones báltico-caucásicas son los EE.UU., que destaca como país promotor en ambas regiones del vector atlántico, valedor ante la OTAN, aliado estratégico directo y contrapeso a la presencia regional de Rusia. Pero, además de esto, en las relaciones báltico-caucásicas también cuenta la interlocución con otros actores extra-regionales que proyectan sus intereses de modo directo en el Cáucaso Sur.

Este último es el caso de Ucrania, principal país integrante del GUAM y compañero de Georgia en la última remesa de candidaturas propuestas para el ingreso en la OTAN. Ucrania, por sus dimensiones y entidad, se erige como un país relevante dotado de un gran mercado -que genera una considerable demanda energética- en Europa del Este, con capacidad para actuar sobre el balance de influencia regional de Rusia en el espacio geográfico ex-soviético. En razón de su posición geográfica a orillas del Mar Negro, Ucrania se posiciona en medio del vector geoestratégico que enlaza el Mar Caspio y el Mar Báltico. El liderazgo de Ucrania se aprecia en el seno del GUAM así como su peso cuenta de modo significativo en el consorcio *SARMATIA* (que le alía a Polonia, Lituania, Georgia y Azerbaiyán). Además de la común pertenencia al citado consorcio energético internacional, Ucrania y Lituania mantienen unas estrechas relaciones¹⁸, a las que cabe añadir la buena sintonía con los demás bálticos. Ucrania tiene una agenda de integración en la OTAN que es intensamente apoyada desde el seno de la Alianza por Estonia, Letonia y Lituania. Por otra parte, debido a las interacciones que operan con la estrategia norteamericana en la región, a cuya implementación contribuyen los países bálticos con limitada entidad pero clara decisión, no podemos dejar de mencionar la función desempeñada por Israel y Turquía en la región surcaucásica¹⁹.

Turquía constituye una posición avanzada de la OTAN fronteriza con el Cáucaso Sur, además de que esta nación tiene en su agenda estatal pendiente el ingreso en la UE, que persiste en la incertidumbre. La ubicación geoestratégica turca supone la prolongación del eje caspio hacia el Mar Mediterráneo. Dicho vector transita por Georgia y logra la proyección del corredor energético surcaucásico a través del oleoducto *BTC* -que alcanza hasta el puerto turco mediterráneo de Ceyhan- y el gasoducto *SCP* el cual, pese a que actualmente termina su trazado en la ciudad turca de Erzurum, es susceptible de ampliación hacia Europa del Este a través del proyecto *Nabucco*. Políticamente, Turquía constituye un ejemplo para Azerbaiyán en la medida en que el modelo kemalista sea implantable. Turquía dispone de unas dimensiones considerables en términos de población, extensión y mercado, y demanda un alto consumo energético, por lo que los recursos del Caspio (a los que Irán también tiene acceso) son de gran valor para este país. En este último sentido, el corredor surcaucásico constituye uno de los vectores de aprovisionamiento energético, aunque en Turquía existe interés por la conexión con Irán, aspecto que causa profundas divergencias con los EE.UU.

¹⁸ La expansión corporativa de empresas lituanas en Ucrania es relevante. Cabe destacar el caso de la entidad bancaria lituana *SEB Vilniaus Bankas*, la cual adquirió los bancos ucranianos *Agio Bank* y *Factorial Bank* en 2004 y 2007 respectivamente. Por su parte, los bancos lituanos han mostrado interés en el sector financiero letón en especial.

¹⁹ Murinson, Alexander: "Azerbaijan-Turkey-Israel Relations: The Energy Factor", *Middle East Review of International Affairs*, vol. 12, no. 3 (Septiembre 2008).



En cuanto a Israel, a pesar de la distancia geográfica, éste tiene un interés notorio en el Cáucaso Sur. Con relación a Georgia, Israel acredita significativos vínculos históricos²⁰. Las relaciones bilaterales entre ambos países, intensificadas tras el triunfo de la Revolución de la Rosa (2003), se basan en la coincidencia de visión política e intereses geoestratégicos, ya que Israel y Georgia participan en el combate global contra el terrorismo y la posición de esta última se encuentra entre países eminentemente musulmanes. En este ámbito, en los últimos tres años Israel ha prestado apoyo técnico y cooperado en el sector industrial militar con Georgia de un modo relevante²¹. En el ámbito económico, Israel ha respaldado el desarrollo del corredor energético surcaucásico²² y mantiene además importantes relaciones comerciales con Azerbaiyán. Sin embargo, ello ha repercutido en la relación ruso-israelí, en lo que ha sido calificado como una postura “esquizoide” de Rusia hacia Israel²³.

Es importante tener presentes los importantes vínculos históricos de Israel con Lituania, en singular paralelismo con Georgia, puesto que en ambas naciones el pueblo judío tuvo una presencia destacable hasta el siglo XX. Actualmente, numerosos ciudadanos de Israel son de origen georgiano, si bien es considerablemente menor el número de origen lituano debido a la *Soah* sufrida durante la segunda guerra mundial.

3. Lituania y Georgia: Promotores Transatlánticos Regionales

En el marco de las relaciones báltico-surcaucásicas, cabe destacar la función desempeñada, respectivamente, por Lituania y Georgia. Si Lituania -que fue el país báltico pionero en aproximarse a la OTAN- puede ser calificado como un líder báltico (en razón de sus dimensiones, economía y estabilidad) en plano de igualdad -*primus inter pares*- con sus socios estonios y letones, no así puede resaltarse de igual modo a Georgia. Ahora bien, debido a la asimetría y heterogeneidad política surcaucásica, resulta imprescindible la existencia de lo que podría denominarse como un “Estado-motor” al respecto de la integración atlántica. Frente a los condicionantes económicos de Azerbaiyán y el aislamiento de Armenia, así como por causa de las relaciones de estos últimos países con Rusia, sí parece claro que la intensa vinculación con los EE.UU. de Georgia -patentizada a partir de la victoria de la Revolución de la Rosa, y que no hará sino acentuarse tras la guerra ruso-georgiana de Agosto de 2008- le convierte en el interlocutor definido para la agenda transatlántica en el Cáucaso Sur. Además, considerando las expectativas (aunque controvertidas) sobre su ingreso futuro en la OTAN²⁴, Georgia se convertiría en el puesto avanzado del vector euro-atlántico en la región surcaucásica. Por todo ello, cabe concluir que Georgia merece una consideración analítica

²⁰ Priego Moreno, Alberto: “Israeli Policy towards the Caucasus. A different actor?”, *Congreso UNISCI*, “Perceptions and Security in the Near Abroad”, Universidad Complutense de Madrid (UCM), (Octubre 2006).

²¹ La colaboración tecnológica israelí-georgiana se ha cifrado en 300 millones de Euros en el sector de seguridad y defensa. Además de los programas avanzados de adiestramiento y apoyo técnico, se han suministrado a Georgia plataformas y sistemas avanzados de fabricación israelí, como los aviones no tripulados *Hermes*, o la aviónica en la modernización de los cazas georgianos *SU25* realizada por la firma hebrea *Elbit*.

²² Israel es comprador significativo de petróleo azerí y turkmeno el cual -a través del tramo turco del oleoducto *BTC*- llega hasta la terminal petrolera de Ashkelon y, posteriormente, al puerto de Eliat situado en el Mar Rojo. La intensificación de las relaciones económicas entre Israel y Georgia ha conducido a iniciativas empresariales como la efectuada por el banco hebreo *Leumi*, que en 2007 lanzó una oferta de compra por el 20% de las acciones de la entidad bancaria georgiana *TBC*, con el propósito de convertirla en su plataforma financiera de expansión regional en los países del Cáucaso Sur y cuenca del Mar Caspio.

²³ Freedman, Robert O.: “The Russian invasion of Georgia – its impact on Israel and the Middle East”, *Caucasian Review of International Affairs*, vol.2, no. 4 (Otoño 2008).

²⁴ Yaniz Velasco, Federico: “El ingreso de Georgia en la OTAN: una decisión bajo la sombra de la guerra fría en el Cáucaso”, *ARI*, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, nº 153 (2008), p.4.

especial y diferenciada en la perspectiva general sobre la problemática del Cáucaso Sur. Se observa así que la Georgia actual, al igual que lo fue la Lituania de mediados de los años 90, son, en sus respectivas regiones, referencias regionales de las aspiraciones pro-atlantistas - hacia la OTAN y la UE- desde un enfoque de especial alianza estratégica con los EE.UU.

Georgia se ha convertido en el enclave geoestratégico fundamental del Cáucaso Sur como país de tránsito de los recursos energéticos provenientes del Mar Caspio a través de su vecino Azerbaiyán²⁵.

Georgia tiene costa con el Mar Negro y frontera con Turquía, lo cual le permite una salida a Mar Mediterráneo. La importancia geográfica de Georgia trasciende incluso a escala global, por cuanto las fuentes de materia prima energética ubicadas en el Mar Caspio y su entorno están llamadas a ser una de las alternativas de suministro energético de Europa. Por lo tanto, la seguridad energética es un elemento crucial para el análisis. La posición geográfica de Georgia supone un importante activo en el tránsito, puesto que el corredor caucásico que lo cruza se bifurca en dos vectores: de un lado, el eje de conexión Mar Caspio-Mar Negro-Mar Báltico, que conecta con Europa del Este y Central. De otro, el eje de conexión Mar Caspio-Mar Mediterráneo-Mar Rojo. La posibilidad de que Georgia se convierta en la referencia política regional está muy condicionada, debido a la dificultad de consolidar su estabilidad interna y al proceso de transformaciones (reformas institucionales, transparencia y seguridad jurídica, entre otros) necesarios para integrarse en la OTAN y la UE, así como por su débil economía y carencia de recursos energéticos propios.

Azerbaiyán dispone de recursos energéticos -aunque con reservas no tan poderosas como los vecinos de la cuenca oriental del Mar Caspio- y tiene población musulmana, lo cual establece vínculos con Turquía e Irán (pues los musulmanes azerís son chiítas). Ciertamente, además de ser país productor de hidrocarburos, Azerbaiyán es también país de tránsito ineludible para los recursos del Caspio en ruta hacia el Mar Negro y el Mar Mediterráneo, pero no tiene salida al Mar Negro ni frontera con Turquía. Además, su estructura social (en un proceso kemalista) y el régimen en el gobierno no aportan un perfil político y cultural tan propicio a la integración OTAN a corto plazo como el georgiano. Armenia ha sido también apoyada desde el Báltico y los EE.UU. puesto que, aunque es un país conflictivo y marginado por Turquía y Azerbaiyán, no resulta conveniente aislarlo y abandonarlo en manos de una Rusia que se ha erigido en su principal valedor político, económico y militar.

²⁵ Los proyectos de infraestructura logística de hidrocarburos ya operativos en Georgia -liderados por la compañía británica BP, como inversor principal (en consorcio) y operador- son el BTC, el WREP y el SCP. El oleoducto BTC (Bakú-Tbilisi-Ceyhan), en funcionamiento desde Junio de 2006, con capacidad para un millón de barriles diarios -actualmente fluyen 700.000-, tiene una longitud total de 1.768 Km., encontrándose 249 Km. en territorio georgiano. El BTC constituye el primer enlace directo a través de oleoducto entre los mares Caspio y Mediterráneo. Comienza en la terminal azerí de Sangachal -que recibe crudo extraído de los pozos *off-shore* en el Caspio (Azeri, Chirag y Gunashli)- hasta el puerto turco de Ceyhan. El oleoducto WREP (Western Route Export Pipeline Bakú-Tbilisi-Supsa), operativo desde 1999 (con capacidad de 155.000 barriles/día, a lo largo de 830 Km.), parte desde el pozo petrolífero de Chirag a través de la terminal de Sangachal, y llega hasta el puerto georgiano de Supsa. El gasoducto SCP -o BTE- (South Caucasus Pipeline Bakú-Tbilisi-Erzurum) es actualmente el único gasoducto surcaucásico conectado con el Mar Caspio, desde el yacimiento de Shah Deniz (Azerbaiyán) hasta Erzurum (Turquía). Entró en funcionamiento en Diciembre de 2006 en el tramo azerí-georgiano, y en Julio de 2007, en el tramo turco-georgiano, y dispone de una capacidad de 8 bcm/año. El SCP suministra, de momento, al mercado doméstico de Georgia y Turquía, pero su objetivo a largo plazo es Europa, ampliándose bien a través del proyecto Nabucco, o a través del White Stream. (Giuli, Marco: "Nabucco Pipeline and the Turkmenistan Conundrum", *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 2, no. 3, (Summer 2008))



Lituania ha intensificado su proyección exterior, bajo un marcado liderazgo báltico y una relación bilateral estratégica con Polonia. La relevancia de Lituania en el ámbito internacional, construida sobre la cohesión sinérgica báltica, permite a un Estado de reducidas dimensiones una entidad notablemente superior, de alcance regional y que incluso trasciende a lejanos escenarios, como el Cáucaso Sur. La condición de Lituania como país suficientemente pequeño como para no tener vocación intervencionista unilateral ni solapar sus intereses en la acción exterior con aquellos pertenecientes a terceros Estados, favorece la gestión de una agenda de coordinación, toda vez que su calidad como interlocutor independiente se ve reforzada por la relevancia regional que ha logrado a nivel báltico²⁶. En virtud de lo antedicho, se observa que Lituania y Georgia -que tienen una dimensión territorial de escala análoga (extensión, población y ausencia de minoría rusa)- desempeñan una función similar en sus respectivas regiones báltica y surcaucásica. En este sentido, señalamos que Lituania y Georgia se asemejan por cuanto que ambos tienen una ubicación occidental en sus escenarios regionales, han establecido una especial alianza con EE.UU. y pro-atlantista, y cuentan con una posición ventajosa regional en infraestructuras energéticas de producción -en el caso lituano- y de tránsito -en el georgiano.

No obstante, conviene puntualizar que el contexto geoestratégico de Lituania y Georgia es distinto, y su entidad como Estados difiere en varios aspectos. Así, Lituania cuenta con una posición de cierto control sobre Rusia (enclave de Kaliningrado) frente a una Georgia muy vulnerable a la injerencia rusa en Osetia del Sur y Abjasia. Lituania ha consolidado su política exterior e integración en la OTAN y UE (desde 1994), mientras que Georgia todavía está en un estadio reciente desde la Revolución de la Rosa (2003-2004). Económicamente, Lituania es más fuerte que Georgia²⁷ y disfruta de plena estabilidad territorial interna, mientras que las regiones georgianas secesionistas -Osetia del Sur y Abjasia- crean un problema interno de gran alcance y proyección exterior.

Lituania puede ayudar a Georgia de modo directo -a través de la alineación diplomática, intercambios funcionariales, transferencia de conocimientos y experiencia para adaptar sus instituciones y aparato estatal al modelo europeo, implantación de la doctrina y adiestramiento en las fuerzas de seguridad y defensa- e indirecto en la medida que se canalicen iniciativas y apoyo provenientes de EE.UU. y otros países. En contrapartida, Lituania sería beneficiaria de la integración euroatlántica de Georgia en tanto en cuanto ello contribuiría a la construcción de un espacio ex-soviético estabilizado y libre de la injerencia rusa y favorecería la seguridad energética europea. En consecuencia, si, en el caso báltico, Lituania fue la pionera y la promotora de la integración euroatlántica, similar prospectiva se plantea en el caso de Georgia para la región surcaucásica. A diferencia de la sinergia báltica acreditada por las tres repúblicas, Georgia conforma más bien un tándem junto con Azerbaiyán, al tiempo que supone una vía de descongestión para Armenia -la cual se encuentra aislada entre Azerbaiyán y Turquía- como enlace con el vector euroatlántico y contrapeso al alineamiento con Rusia y, en su caso, Irán. Huelga decir que la continuidad de la relación de alianza estratégica con los EE.UU. es consustancial a la solidez de este planteamiento.

²⁶ De Espona, Rafael José R., *"Lituania, sinergia báltica y consolidación regional en Europa del Este"*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº 51 (2007), pp.10-14.

²⁷ En 2007, el PIB de Lituania fue de 59.980 millones US\$ con una renta *per capita* de 16.800 US\$, frente al PIB de Georgia de 20.600 millones US\$ y una renta de 4.400 US\$. Fuente: CIA *The World Factbook*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>.

4. Agendas Paralelas en Lituania y Georgia: La Seguridad Transatlántica y el *Portfolio* Energético Euro-Asiático

Lituania y Georgia comparten una historia común, durante el período soviético, y una trayectoria paralela aunque a diferente velocidad tras la independencia. Ambos Estados coinciden en su política exterior y concepción estratégica regional, en el marco de la reordenación del espacio ex-soviético con una impronta euroatlantista. En Georgia actualmente se desarrollan en paralelo dos agendas: la consolidación de la seguridad trasatlántica -para lo cual el objetivo principal es el ingreso en la OTAN- y el impulso del *portfolio* energético euroasiático entre Europa y el Mar Caspio, que conlleva la ampliación de infraestructuras logísticas basadas en el corredor energético surcaucásico. Georgia y Lituania tienen una trayectoria de política exterior de recorrido desigual, pero apuntan en la misma dirección. En la agenda política y de seguridad, Lituania, como país perteneciente a la OTAN y a la UE, ha consolidado su independencia efectiva, y está amparada por un esquema de alianzas con Estonia, Letonia y Polonia. Su relación estratégica con EE.UU. tiene una trayectoria larga y consolidada. Por su parte, Georgia todavía se encuentra en la antesala de la integración atlántica -con un no menospreciable grado de incertidumbre-, y el especial vínculo con EE.UU. es más reciente, habiendo sido sometido a una prueba de resistencia constituida por la guerra de agosto contra Rusia.

Lituania colabora en favor del impulso y materialización de la agenda política georgiana. Así, la antesala de la integración requiere transformaciones normativas e institucionales para que Georgia cumpla determinados requisitos y condiciones, los cuales Lituania logró en su momento. Lituania tiene una decidida disposición a asesorar y prestar su experiencia a Georgia, en base a lo que dure su propia etapa de ingreso en la OTAN²⁸. Asimismo, además de la asistencia técnica, Lituania coordina a otros países de similar escala y perfil (Estonia y Letonia) y coadyuva con otros mayores (Polonia) para un apoyo diplomático en política exterior ante el resto de la UE y la OTAN. A la inversa, la expectativa de una Georgia dentro de la OTAN y la UE potenciaría la proyección exterior de Lituania en Europa del Este y sus valores e intereses, consolidando un vínculo de cooperación de gran utilidad también para los EE.UU.

En la agenda energética existe una coordinación bidireccional entre Georgia y Lituania. Así, en cuanto a las infraestructuras logísticas gasísticas de Georgia se cuenta, de un lado, el gasoducto *Nabucco* y, de otro, el *White Stream*. El *Nabucco* conectaría Turkmenistán -a través del Mar Caspio- con el ya operativo gasoducto azerí-georgiano-turco *SCP*, para continuar su trazado desde Turquía hacia Bulgaria. El gasoducto *White Stream* supone una alternativa mediante la construcción de un trazado submarino que cruce el lecho del Mar Negro desde Georgia (puerto de Supsa) hasta Ucrania o Rumanía. El objetivo del gasoducto *White Stream* coincide con el del *Nabucco*, consistente en el suministro de gas a Europa del Este y Central, pero se desvincula de Irán.

Por otra parte, la constitución en Octubre de 2007 del consorcio *SARMATIA* -que agrupa a Azerbaiyán, Georgia, Ucrania, Polonia y Lituania- supone una proyección de las rutas de tránsito de crudo caucásico hacia Ucrania, Polonia y Lituania (e incluso, en hipótesis, a Bielorrusia). El proyecto -que se basa en la existencia operativa del oleoducto georgiano

²⁸ Entre la asistencia prestada por Lituania a Georgia en el proceso de integración euro-atlántica, cabe destacar, desde el año 2003, el intercambio de misiones y comités de funcionarios en sistemas de gestión de crisis, organización de estructuras militares y asesoramiento en programas de adquisición y modernización de material de seguridad y defensa.

WREP- consiste en crear el corredor europeo Odessa-Brody-Plock-Gdansk conectado al corredor caucásico a través del Mar Negro. El oleoducto transportaría el crudo hacia Europa del Este y Central, llegando hasta las refinerías del Báltico²⁹. El tramo Odessa-Brody se encuentra actualmente ya operativo, por lo que el proyecto del consorcio *SARMATIA* supone propiamente completar la infraestructura logística del eje Ucrania-Polonia-Báltico. La complejidad del proyecto radica en armonizar los intereses de países consumidores y proveedores, en un escenario de estabilidad en los espacios de tránsito. No obstante ser un objetivo complejo y de largo recorrido, hasta el momento se han cubierto fases críticas con éxito (como la entrada en funcionamiento del tramo Odessa-Brody).

La agenda internacional de proyectos comerciales e infraestructuras para consolidar el vector energético euro-asiático se aprecia claramente tomando en consideración tres recientes eventos internacionales: las conferencias energéticas de Vilnius, Kiev y Bakú. En éstas se ha patentizado la estrategia inter-gubernamental de los socios europeos (importadores) y centro-asiáticos (exportadores) para construir una alianza energética innovadora pero duradera.

Durante la Conferencia de Kiev de Seguridad Energética -celebrada en Mayo de 2008 y en la que participaron altos representantes gubernamentales de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Kazajistán, EE.UU. y la UE- la sinergia entre los países pertenecientes al *Consejo de Cooperación Báltico* y al *GUAM* se mostró singularmente eficaz. En este evento se alcanzaron importantes acuerdos de modo unánime. Los principales resultados logrados se cifran en los siguientes:

- La configuración del concepto “*espacio de tránsito energético Caspio-Mar Negro-Báltico*”, de carácter geoestratégico euroasiático, el cual habrá de promover la suscripción de un tratado o carta de energía de modo conjunto con su propio protocolo de tránsito. Este último habría de incluir los contenidos materiales que, de modo expreso, Rusia se ha negado a firmar, y asimismo debería de inspirarse directamente en aquellos documentos que la UE ha fomentado.
- La constitución del concepto “*corredor euro-asiático de transporte de petróleo*” (*EAOTC*), como aglutinante de los mares Caspio, Negro y Báltico, a través del eje Bakú-Tbilisi-Supsa-Odessa-Brody-Plock-Gdansk (el cual corre en paralelo al oleoducto ruso *Druzhba-2*). Este eje se erige como integrador del suministro para el mercado energético europeo, con petróleo procedente de Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán y, probablemente, Uzbekistán. Se estima que los países exportadores del Mar Caspio, al conseguir soslayar las rutas rusas, conseguirán triplicar sus beneficios.
- La creación de la “*red de refino euro-asiática*” (*EAORN*), que conectará las cinco principales terminales y refinerías ubicadas a lo largo de la red Kulevi-Odessa-Klaipeda-Plock-Gdansk. Asimismo, este sistema podría ampliarse integrando las refinerías de Chequia y Eslovaquia (plantas de Kralup y Litvinov)
- El desarrollo del plan técnico de estudio del proyecto *White Stream*, gasoducto cuyo trazado se construiría a lo largo del fondo marino del Mar Negro.

²⁹ La última de éstas sería la refinería lituana *Mazeikiu Nafta*, actualmente participada mayoritariamente por la compañía polaca *PKN Orlen* la cual posee siete refinerías en total (tres en Polonia, tres en Chequia y una en Lituania) y ejemplifica corporativamente el perfil del cliente europeo del crudo importado del Caspio y beneficiado por la diversificación de suministro como alternativa a Rusia.

La Conferencia de Vilnius sobre Seguridad Energética de Octubre de 2007 -celebrada siete meses antes que la cumbre de Kiev- había anticipado las principales cuestiones que componen la agenda de seguridad energética europea. En el transcurso de este evento se solemnizó la suscripción del consorcio energético *SARMATIA*, así como se perfilaron de modo previo aquellos hitos que habrán de ser referencia para la implementación de la agenda de cooperación energética euro-asiática (integrada por los recursos naturales -petróleo y gas del Mar Caspio). Finalmente, la Conferencia de Bakú de Noviembre de 2008, integrada por los mismos participantes, confirmó las directrices estratégicas y los objetivos a desarrollar en idéntico sentido, aunque la posición turca busca una supremacía en calidad de “*hub* gasístico” difícilmente aceptable para el resto de países. El futuro de la conexión logística de gas entre Europa del Este y el Caspio canaliza la agenda energética de la UE y supone un desafío a la política energética de Rusia, la cual pretende el control de todas las rutas y una condición de proveedor monopolístico de hidrocarburos en lo que concierne al suministro desde el Mar Caspio. En la medida que la agenda energética del Mar Caspio depende del corredor surcaucásico, y considerando que la contención del imperialismo energético de Rusia es fundamental tanto para la UE como para los intereses globales de EE.UU. en el panorama energético mundial, este programa seguirá siendo promocionado desde Lituania y Georgia como pivotes de un plan geoestratégico que abarque los mares Caspio, Negro y Báltico.

5. La Crisis Ruso-Georgiana de 2008

Recientemente ha podido evidenciarse la especial relación entre Lituania y Georgia, en el transcurso de la crisis acaecida entre Rusia y Georgia, en la segunda semana de Agosto de 2008. Ciertamente, la campaña bélica no fue sino resultado de una escalada de tensión producida desde 2006 e intensificada en 2008. Las operaciones militares iniciadas el 7 de Agosto de 2008, tras la invasión rusa de territorio georgiano conllevó un salto cualitativo en el nivel de hostilidades y las repercusiones internacionales de las desavenencias entre Moscú y Tbilisi. En medio de esta situación de guerra, los países bálticos destacaron por su temprano y decidido apoyo diplomático a Georgia; en los primeros días de la crisis, cabe destacar los siguientes acontecimientos:

- El 8 de Agosto, tras la conversación telefónica mantenida el día 7 entre los presidentes Adamkus y Saakashvili, el Ministro de Exteriores de Lituania Vaitekunas tomó la iniciativa de viajar a Georgia, donde mantuvo encuentros con el Gobierno y visitó las ciudades de Tbilisi, Poti y Gori, atestiguando ante la comunidad internacional los efectos destructivos de la invasión rusa.
- El 9 de Agosto, la Declaración conjunta de Estonia, Letonia, Lituania y Polonia (con el encabezamiento de “*antiguas naciones cautivas*”) incluyó un respaldo unánime a favor de Georgia, el deseo de lograr su integración en la UE y OTAN, la condena a las acciones militares de Rusia y el cuestionamiento a los intentos de la UE de firmar un acuerdo de cooperación estratégica con Rusia.
- El 11 de Agosto, Estonia ofreció asistencia técnica a Georgia en sistemas de defensa contra ataques cibernéticos rusos (un año antes, Estonia había sufrido ataques cibernéticos masivos procedentes de Rusia, en el marco de la crisis del monumento al soldado soviético de Primavera de 2007).



- El 13 de Agosto, los presidentes de Estonia, Lituania y Polonia, junto con el Primer Ministro de Letonia, visitaron Georgia y emitieron un comunicado conjunto de apoyo a Georgia que señalaba el ingreso de ésta en la OTAN como única prevención frente a futuras agresiones rusas.
- El 18 de Agosto, los Presidentes de Polonia y Lituania emitieron un comunicado a favor de otorgar el MAP OTAN a Georgia y Ucrania, incidiendo en la trascendencia de ello para la seguridad regional y georgiana en particular.

Las consecuencias económicas que acontecieron como efecto de la guerra, aunque supusieron una retirada de confianza (cancelación de inversiones en Georgia, acuerdos con Rusia para asegurar rutas) y una desestabilización política temporal, pueden generar un efecto de aceleración. Los resultados negativos son subsanables y el enquistamiento del conflicto y las dudas de la UE sobre la estrategia de Rusia pueden ahora encontrar un marco diferente que facilite procesos hasta ahora descartados. Entre los problemas futuros, la amenaza de Rusia ha sido confirmada -su voluntad de materializar con hechos las capacidades militares e invadir territorios soberanos- y la importancia de garantizar la seguridad energética de la UE se ha constatado pues, aunque las fuerzas rusas no dañaron las infraestructuras energéticas de tránsito ubicadas en Georgia (*WREP*, *BTC*, *SCP*), la capacidad de hacerlo y la desestabilización generada conllevaron la interrupción cautelar del suministro y cuantiosas pérdidas económicas.

Por último, se acredita una renovada importancia de la OTAN, cuando menos como elemento disuasorio. Todo ello ha generado el impulso a la agenda política y de seguridad pro-atlántica en aras de la aceleración del calendario de integración en la OTAN, el apoyo a la reconstrucción de Georgia (solemnizada en la conferencia internacional de donantes del 22 de Octubre en Bruselas³⁰ que logró casi 4000 millones de €, junto con la creación de un fondo de garantía para cobertura de riesgos) y el impulso a la agenda de seguridad energética con la definición de los proyectos pendientes.

Ciertamente, aunque la última cumbre de la OTAN el 2 de Diciembre ha supuesto un nuevo retraso en la prospectiva de formalización de las aspiraciones atlantistas de Georgia (junto a Ucrania), al menos se ha acordado impulsar la cooperación política y militar desde la Alianza, manteniéndose la expectativa de ingreso.

6. Conclusiones

A modo de conclusión, queremos resaltar una serie de cuestiones partiendo de que los planteamientos doctrinales del Prof. Brzezinski, respecto de la transformación del espacio post-soviético y su interacción con la Federación Rusa, encuentran en los escenarios báltico y surcaucásico un ejemplo material y de aplicación dinámica desarrollado entre países otrora pertenecientes al bloque soviético.

Dada la prospectiva de actuación de Rusia en su ámbito exterior (máxime en lo que es considerado su “*near abroad*”), el entorno internacional tendrá unos parámetros de

³⁰ En el caso de España, que designó un Embajador Especial para Georgia, el Ministro de Asuntos Exteriores Moratinos se pronunció a favor de aproximar Georgia a la UE a medio plazo y el Gobierno español asimismo comprometió fondos para la reconstrucción de infraestructuras en el puerto georgiano de Poti.



continuidad de posturas enfrentadas en el espacio ex-soviético. En este sentido, la tensión habrá de continuar en los escenarios de especial relevancia, como el Cáucaso Sur y Ucrania.

La experiencia báltica en el camino hacia la consolidación de los principios políticos y económicos arraigados en Europa Occidental es, en buena parte, extrapolable -si bien con las debidas salvedades y ajustes- al Cáucaso Sur, especialmente en el caso de Georgia, lo cual habrá de intentar convertirse en un promotor transatlántico estable y, en la medida de lo posible, sólido.

Lituania, junto con los países bálticos, presumiblemente habrá de continuar su agenda de cooperación inter-regional junto con los Estados del Cáucaso Sur (en especial Georgia y Azerbaiyán, pero sin descuidar a Armenia), consolidando los vínculos ya establecidos, y tratando de desarrollarlos en el futuro.

Los esfuerzos de cooperación báltico-caucásica habrán de concentrarse en Georgia, para favorecer su seguridad y su estabilidad, así como apoyar el pretendido ingreso de este último país en la OTAN (mediante el logro de acuerdos previos a corto-medio plazo) y en la UE (a medio-largo plazo).

La importancia de Georgia como país de tránsito energético se incrementará, a medida que se acometa la ampliación de las infraestructuras logísticas de hidrocarburos y se aumente el volumen de flujo comercial energético en tránsito. Aunque todavía no se ha terminado la construcción completa del corredor energético (restando la definición del trazado del gasoducto *Nabucco*), los proyectos desarrollados y en operación (*WREP*, *BTC* y *SCP*) suponen un punto de no retorno respecto de los planteamientos geo-económicos entre Europa y el Caspio.

El eje Vilnius-Tbilisi continuará su especial relación estratégica con EE.UU., integrando bloques regionales de pequeños países, capaces de interaccionar de modo recíproco, para consolidar su efectiva independencia frente al permanente potencial de ingerencia rusa.

En un escenario prospectivo optimista, a medio plazo contaríamos con una Georgia integrada en la OTAN -lo cual sería un impulso a su seguridad y la política exterior fortaleciendo el nexo Europa-Caspio-, un gasoducto Europa-Caspio operativo -bien el *Nabucco* o el *White Stream*- que fortalecería su condición de país de tránsito, y una sociedad más cercana al nivel de vida occidental, cuya consolidación es un factor decisivo para la continuidad de los efectos socio-políticos de la Revolución de la Rosa en Georgia.

Por el contrario, considerando para Georgia un escenario prospectivo pesimista, contaríamos con un retraso *sine die* del compromiso de entrada en la OTAN (debido a los probables obstáculos generados desde Alemania, Francia y España), lo cual implicaría una pérdida de fortaleza política interna, sumándose en este escenario una indefinición o retraso de los proyectos energéticos pendientes de materialización (posiblemente debido a las discrepancias entre EE.UU. y la UE sobre Irán, y a la discusión interna UE sobre la cooperación estratégica con Rusia). Todo ello conllevaría socialmente un desgaste del Gobierno Saakashvili, con cierta inestabilidad. Pero difícil involución interna.

La combinación de los elementos en juego -integración en la OTAN, desarrollo de proyectos energéticos, armonía entre la UE y EE.UU. y actitud hacia Rusia- es la que, en



definitiva, trazará el escenario sobre el cual los diferentes actores internacionales habrán de actuar



GLOBAL THREAT ASSESSMENT 2009

Rohan Gunaratna¹

Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University

Abstract:

The year 2009 will bring an increase of national security threats: terrorism, emulation of Al-Qaeda, instability in Iraq as Coalition troops withdraw, persistent threat in Afghanistan and Pakistan and a spread of terrorism both in the global South and in the Western countries due to the radicalization of its Muslim diasporas do not bode well for the next year. If from a tactical point of view the intervention in Afghanistan may have weakened terrorism, it is definitely boosting it in the strategic level, in particular after the invasion of Iraq, as the appeal for Yihad increases. The effect of Islamist “guerrillas” coming back home from the Iraqi and Afghan fronts can be devastating. Although the US are more protected than before the 11-S, its vulnerable allies (specially in the global South as the Levant, the East/Horn of Africa and South Asia) will further suffer the threat of terrorist groups adopting Al-Qaeda’s tactics as the latter turns into a training and coordinating hub protected in its stronghold in the Federally Administered Tribal Area (FATA) in Pakistan. But the solution goes beyond fighting terrorism, it entails fighting extremism and the Muslim perceptions of the West as a promoter of anti-Muslim policies. Solving the quagmire of Iraq, but also the plight of the Palestinian people and other local conflicts such as Kashmir or Mindanao becomes essential and will be the big challenge for the incoming Obama administration.

Keywords: Terrorism, Extremism, Al-Qaeda, Muslim.

Resumen:

2009 será un año que se distinga por el aumento de la principal amenaza a la seguridad nacional, el terrorismo: Fenómenos de emulación de Al-Qaeda, inestabilidad en Irak a medida que las tropas de la Coalición se van retirando, la persistente amenaza en Afganistán y Pakistán y la extensión del terrorismo tanto en el Sur Global como en los países occidentales a causa de la radicalización de las diásporas musulmanas, son presagios nada halagüeños para el año que se avecina. Si desde un punto de vista táctico la intervención en Afganistán puede haber debilitado al terrorismo, desde un punto de vista estratégico la refuerza, especialmente tras la invasión de Irak, con el aumento del atractivo por la Yihad; el efecto del retorno de las “guerrillas” islamistas a sus países de origen desde los frentes iraquí y afgano puede ser devastador. Aunque los EEUU se encuentren más protegidos que antes del 11-S, sus aliados más vulnerables (en particular en el Sur Global en las regiones del Levante, Este/Cuerno de África y el Sur de Asia) sufrirán una mayor amenaza por todos los grupos que adopten las tácticas de una Al-Qaeda transformada ahora en eje de entrenamiento y coordinación desde su cobijo en las FATA en Pakistán. Pero la solución, más allá de atacar el terrorismo, consiste en luchar contra el extremismo y la percepción de Occidente como anti-musulmán: Solucionar el caos de Irak, el conflicto de Palestina y otros conflictos locales como Cachemira o Mindanao se torna esencial y habrá de ser el gran desafío de la administración entrante de Obama.

Palabras Clave: Terrorismo, Extremismo, Al-Qaeda, Musulmán.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introduction

¹ Rohan Gunaratna is Director of the International Center for Political Violence and Terrorism Research, Nanyang Technological University (Singapore).



In 2009, the most profound changes in the global threat landscape will be:

First, terrorism will emerge as the pre-eminent national security threat to most countries. The terrorist threat will spread from conflict zones to neighbouring regions and countries. More threat groups will adopt Al Qaeda's methodology of suicide and ideology of global jihad. Using vehicle- and human-borne suicide attackers, terrorist groups in Asia, Africa and the Middle East will mount spectacular attacks against high profile, symbolic and iconic targets in urban cities.

Second, the phased withdrawal of U.S. led coalition forces from Iraq will create greater instability in Iraq and beyond. The Iraqi forces will fail to contain the violence. Tehran will expand its' covert and overt influence in Iraq. The threat from Iraq will spread to the Levant, Europe and beyond. Unless the U.S. is pragmatic in its withdrawal plans, a weakened Al Qaeda and its affiliates is likely to revive. To prevent Iraq from being used as a forward operational base to mount operations in the Middle East, North and Eastern Africa and the West, it is paramount for Western governments to maintain a strong intelligence presence.

Third, despite a dramatic increase in coalition forces in Afghanistan, the terrorist threat will persist in Afghanistan. The Afghanistan-Pakistan border will remain the epicenter of global terrorism, where Al Qaeda led and driven multiple threat groups will plan, prepare and mount attacks globally. At this point of time, mounting attacks in the West is within Al Qaeda remit in tribal Pakistan. Unless and until the international community recognize and assist Islamabad to dismantle Al Qaeda and the Pakistani Taliban infrastructure in tribal Pakistan, the threat to the world will continue.

Fourth, the conflict zones in the Middle East (particularly the Levant), East/Horn of Africa and South Asia (Pakistan and Afghanistan) will witness the highest level of threat. Threat groups operating in conflict zones will conduct long range terrorist operations in neighbouring regions and countries in the global south. The terrorist threat will be lowest in Northeast Asia (except Xinjiang) followed by Southeast Asia (except Indonesia and the Philippines). The threat to North America, Europe and Australia will largely stem from politicized and radicalized segments of migrant and diaspora communities. However, by increasing their intelligence penetration of radicalized segments of the Muslim communities, the Western security agencies will manage the threat to their host countries.

2. The Context

The global terrorist threat has steadfastly escalated since Al Qaeda attacked America's most iconic landmarks on September 11, 2001. While the threat to the U.S. homeland has decreased, due to sustained U.S. investment in preventive and protective measures, the threat outside the U.S targeting its Allies and friends has increased. The numerical strength of Al Qaeda has been reduced to a few hundred fighters mostly located on the Federally Administered Tribal Area (FATA), Osama bin Laden has been able to influence three dozen groups worldwide to attack Western targets. Many of the groups in Asia, Africa and the Middle East that have traditionally fought their local regimes and rulers perceive the U.S., their Allies and friends as their primary enemy.

The U.S. led coalition intervention in Iraq in March 2003 was a huge waste of resources – both human and material. Political incompetence distracted and diverted limited



specialist resources from Afghanistan and Pakistan to the Middle East. Seven years after 9-11, the core leadership of Al Qaeda that masterminded 9-11 is still free. After Iraq, Al Qaeda propaganda that the U.S. is deliberately killing Muslims and attacking Islam found resonance among Muslims globally increasing the global threat. Today, there are more threat groups and greater Muslim participation and support for violence than at 9-11.

Under the Bush Administration, the U.S. led coalition to fight terrorism has been largely kinetic and lethal. Such a response has helped to reduce the tactical capabilities of threat groups but increased the strategic threat of terrorism. Although it is not, Muslims increasingly perceive the Global War on Terrorism as a fight against Islam and Muslims. Under the Obama Administration, this is likely to change. The U.S. is likely to sharpen and perfect its direction action capabilities but invest more in its highly underutilized engagement capabilities.

3. Understanding the Threat

Understanding the threat is paramount to tactically and strategically reducing it. The global terrorist threat is largely stemming from conflict zones such as Iraq, Afghanistan, Pakistan, Somalia, Algeria, India (Kashmir), Russia (Chechnya) and China (Xingjiang) where Muslims are suffering. Both virulent ideologies and operational capabilities in those conflict zones spill over to neighbouring regions and countries. While the bulk of the terrorist attacks will be detected and disrupted in the planning and preparation, a few attacks will be successful.

The single biggest threat will stem from Al Qaeda. Operating out of the Federally Administered Tribal Area (FATA), Al Qaeda has transformed from an operational organization to a directing, training and an ideological organization. In FATA, the number of foreign fighters operating is estimated at 900. The Arabs (mostly Al Qaeda) have diminished to below 100 and the Uzbeks to 350. Although Al Qaeda has been weakened in numerical strength, its influence has grown. Using Al Sahab, Al Qaeda's multimedia arm, Dr. Ayman Al Zawahiri and his son in law Abd-al Rahman Al Maghrebi, the Head of the Information Committee, is radicalizing both territorial Muslims in the Global South and migrant/diaspora Muslims in the West. Furthermore, Al Qaeda will forge more partnerships. The fashion of local groups adopting the name Al Qaeda will become a trend. In 2009, it is very likely that Eastern Turkistan Islamic Movement (Turkistan Islamic Party) or Al Shabaab in Somalia and at least another group will adopt the name Al Qaeda.

More terrorist and extremist groups will emulate Al Qaeda's ideology and methodology. While Al Qaeda's favoured methodology is to mount suicide attacks against high profile, symbolic and strategic targets to inflict mass fatalities and casualties, its ideology calls for attacks against both domestic governments and Western/Israeli targets. As the near simultaneous "no surrender" attacks in Mumbai demonstrated in November 2008, even groups that are not a part of the Al Qaeda family, such as Lashkar-e-Toiba (LeT) have adopted Al Qaeda's style attacks. Although the LeT operatives were not suicide attackers, they staged a no-surrender (fedayeen) attack and were more militarily skilled than most Al Qaeda attackers.

Afghanistan and Iraq will persist as the world's defining conflict zones. The Muslim suffering, agony and resentment will galvanize Muslims worldwide. Although only a tiny minority of the Muslims support terrorism, the majority of the Muslims will be reluctant to



support Western presence in Muslim lands. The terrorist groups based in FATA will not only attack Afghanistan but mainland Pakistan. Increasingly the same tactics used in Afghanistan will be replicated in Pakistan and beyond. While the high intensity insurgency in tribal Pakistan will persist, there will be regular terrorist attacks against mainland Pakistan. It is very likely that Pakistan will continue to suffer from attacks of the scale of the Islamabad Marriott bombing in September 2008.

The withdrawal of coalition forces from Iraq will reduce the intelligence visibility of the threat groups operating in Iraq. Today, groups in the Levant such as Usbat al-Ansar are sending fighters to Iraq. Groups such as Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) openly try to convince Maghrebis, who want to go to Iraq, to remain and fight in North Africa. As AQI use most foreigners for suicide attacks, many chose to stay and fight with AQIM (others are lured into staying through the offer of military training by AQIM). However, nationals from almost all the countries in North Africa have established a presence in North Africa. At least a few of the Middle Eastern and European support networks feeding Iraq are likely to mutate into operational (attack) networks in 2009. The returnees from Iraq will continue to mount attacks in the Middle East, Africa (both North and East) and in Europe. As they are in the immediate neighbourhood of Iraq, Jordan, Turkey, Lebanon will face a greater threat. With the difficulty of threat groups linking up with Al Qaeda in tribal Pakistan, even Asian terrorist groups are developing relationships with groups in Iraq. Even Islamist nationalist groups such as LeT have been dispatching fighters in small number to Iraq and Jemaah Islamiyah from the Far East fully intended to send two of its most prominent leaders to Iraq to establish links with AQI in 2008. If Iraq slides back, both the linkages to Iraq will galvanize existing groups and the tempo of fighting in Iraq will inspire new groups in the Middle East and beyond.

4. Challenges in 2009

The greatest national security challenge for the world in 2009 is to counter extremism, the precursor of terrorism. Although the operational and intelligence capabilities have been adequately built, the West now needs to build global capabilities to counter the extremist message that the West is attacking Islam and killing Muslims. The most important ingredient necessary to win the fight is restoring Muslim public support and confidence in the Western governments and publics. Especially the U.S. should remove Muslim mistrust and suspicion of America's genuine intentions to make the world a better place. The terrorist won sufficient public sympathy and support largely due to misinformed and misguided Western actions, primarily the U.S. invasion of Iraq. For the U.S. to convince the Muslim World that the U.S. under the Obama presidency will be significantly different will be a monumental challenge. In the face of sustained terrorist and extremist propaganda, neutralizing nearly a decade of cumulative resentment and anger in the Muslim and Islamic World will take time and resources.

Even if the new U.S. Administration successfully engages the Muslim World, it will require an unprecedented international effort to change the ideals and reality of the world. The Western countries have the resources, the discipline and the staying power to intervene in man made and natural disasters. A priority should be to stabilize conflict zones that produce suffering, virulent ideologies, violence, displacement, refugees and terrorists. From resolving protracted disputes such as Palestine, Kashmir, Mindanao, and other conflict zones where



Muslims are suffering, the international community will have to play a sustained role to buy Muslim goodwill.

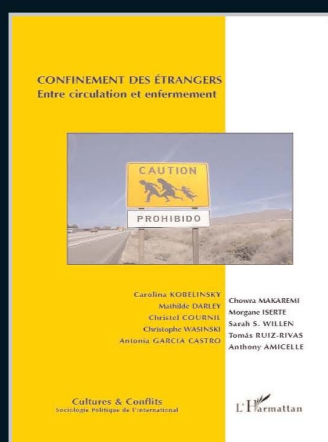
As most Muslim countries are corrupt and poor, without Western investment and assistance the threat of extremism and terrorism will persist. Instead of promoting democracy, investing in economic development will result in Muslims themselves wanting greater political participation and representation. For the West to play such a role, the U.S., Europe and Australia will need to invest in initiatives and partnerships to prevent the political and economic marginalization of Muslims both at home and abroad.

There is a mistaken belief among policy and decision-makers in Washington D.C. London, that they must not be seen by the mainstream Muslim leaders with the potential to counter terrorism. Key to winning the fight against terrorism is to build lasting partnerships between enlightened Western and mainstream Muslim leaders and their institutions to counter extremism. As terrorism is a by-product of extremism, it is paramount to counter the misinterpretation of the Koran and Hadith that legitimize messages and acts of violence. Every Islamic and Muslim school can be used as a vanguard to build future peace.

While encouraging and supporting the Muslim governmental and non-governmental organizations to proactively and reactively counter extremism, the west will need to be more sensitive to Muslim sensibility. The Danish publication of prophet's cartoons, the Dutch release of fitna movie and the American use of terminology such as "crusade" and "Islamic terrorism" favoured the terrorists and extremist. Formal and informal education of the world especially of its leaders will be essential to win the defining conflict of the early 21st century. Operational counter terrorism can help but without formulating and implementing a strategic response, terrorism will persist and the threat will even grow in 2009.

C&C nº71, otoño 2008

EL CONFINAMIENTO DE LOS EXTRANJEROS: ENTRE LA CIRCULACIÓN Y LA RECLUSIÓN



19 €,188 p.
ISSN: 1157-966 X
ISBN: 978-2-296-06624-3

Cultures & Conflits
Sociologie Politique de l'International
Centre d'Etudes sur les conflits

redaction@conflits.org
<http://www.conflits.org>

Suscripciones:
<http://www.conflits.org>

Cultures & Conflits

Revue de Sociologie Politique de l'International

Sumario

Editorial. El confinamiento de los extranjeros:
entre la circulación y la reclusión

Carolina KOBELINSKY, Chowra MAKAREMI

El control de las migraciones en las fronteras Schengen:
prácticas y representaciones de la policía en la frontera
entre la República Checa y Austria

Mathilde DARLEY

Investigación en la "zona de espera reservada" del aeropuerto de París-
Charles de Gaulle: hacia una gestión securitaria
de los "flujos migratorios"

Morgane ISERTE

Penalización de la circulación y reconfiguración de la frontera:
el mantenimiento de los extranjeros en "zonas de espera"

Chowra MAKAREMI

Los derechos humanos en las zonas de espera: condena europea
y reticencias francesas

Christel CURNIL

La hiperpolítica del "Nunca más": solicitantes de asilo sudaneses,
turbulencias gubernamentales y políticas de control de los refugiados
en Israel

Sarah S. WILLEN

"Echar a los no admitidos". La gestión, el control y la expulsión
en los centros para solicitantes de asilo en Francia

Carolina KOBELINSKY

RÉSONANCE

CounterPunch contra *Counterinsurgency*. Plagio y contestación
antropológica a propósito del nuevo manual
sobre la contrainsurrección de las fuerzas armadas estadounidenses

Christophe WASINSKI

REGARDS SUR L'ENTRE-DEUX

La tierra bajo nuestros pies. Entrevista con Tomás Ruiz-Rivas
sobre la instalación "Fosa común" y la cuestión de los desaparecidos
durante la guerra civil española

Antonia GARCIA CASTRO - Tomás RUIZ-RIVAS

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Balances de la lucha contra la financiación del terrorismo:
entre críticas y recomendaciones

Anthony AMICELLE

Revista solo disponible en francés
Resúmenes en español e inglés y artículos traducidos
disponibles gratuitamente en:
www.conflits.org



LA ESTRATEGIA YIHADISTA EN AFGANISTÁN

Dr. Carlos Echeverría Jesús¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen:

2008 ha sido el año más sangriento en Afganistán a causa del terrorismo islámico desde la fecha del 2001, año en que fuese derrocado el régimen Talibán. Debilidad del gobierno afgano, su corrupción e inoperancia, los fondos provenientes de un tráfico de drogas floreciente, la existencia de un casi inexpugnable santuario en la zonas tribales autónomas de Pakistán lindantes con Afganistán (FATA), la insuficiencia de la presencia militar extranjera y la alianza con Al-Qaeda de los Talibán son los elementos que explican la actual fuerza del movimiento. Los tres frentes en los que se concentra la amenaza Talibán son el debilitamiento del poder político en Kabul, los ataques contra las fuerzas extranjeras, intentando cobrarse víctimas civiles “colaterales” que conlleven un cuestionamiento de su presencia por parte de la población civil y el refuerzo de su santuario en Pakistán, aprovechándolo en particular para interrumpir los suministros a Afganistán. El desafío consiste en desgajar a los elementos más moderados y más venales de la alianza con los Talibán, intentar crear fidelidades tribales opuestas a éstos, gestionar el delicado problema de la droga (fuente de financiación), aumentar las tropas y evitar que los islamistas logren con su estrategia puesta en práctica con los atentados de Mumbai, provocar tensiones entre Pakistán y la India que debiliten los esfuerzos contra el santuario Talibán/Al-Qaeda en las zonas tribales (FATA).

Palabras Clave: Afganistán, Talibán, Islamistas, Al-Qaeda.

Title in English: “Yihadist Strategy in Afghanistan”

Abstract:

2008 was the bloodiest year since the ousting of the Taliban regime in 2001. Weakness of the Afghan government, its corruption and lack of effectiveness, financing through thriving drug trafficking, the existence of a secure sanctuary in the Tribal Zones of Pakistan along the border of Afghanistan (FATA), lack of an international military presence strong enough and the Taliban alliance with Al-Qaeda are elements that compound the current situation and explain the powerful surge of the Taliban. The three fronts where the Taliban threat concentrates are: Weakening of the political power in Kabul, attacks against the foreign troops, trying to involve as many “collateral” civilian casualties as possible as to foster opposition from the population and reinforcement of their sanctuary in Pakistan, in particular making use of its location to disrupt supplies to Afghanistan. The challenge will be to split the Taliban movement and attract its moderate and more venous supporters, to gather support against them from antagonistic tribes and to avoid any success of the Islamist strategy, as put into practice with the bombings in Mumbai, distracting Pakistani efforts of anti-terrorist repression in the Taliban/Al-Qaeda stronghold in the FATA by creating tensions with India.

Keywords: Afghanistan, Taliban, Islamists, Al-Qaeda.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

¹ El Doctor Carlos Echeverría es Profesor Contratado de Relaciones Internacionales de la UNED y Subdirector de UNISCI.



El año 2008 puede ser calificado como el más sangriento desde que en el otoño de 2001 fuera derrocado el régimen de los Talibán en Afganistán. Algo más de 4.000 personas han muerto violentamente en atentados y el hecho de que más de un millar de ellas hayan sido civiles y de que el gran santuario del terrorismo que atenaza al país esté localizado fuera de él, en Pakistán, permite comprender los desafíos a los que deberán dar respuesta en el año que comienza tanto el débil régimen de Hamid Karzai, quien además se enfrenta a elecciones en primavera y al que acosa en el Parlamento el denominado Frente Unido que agrupa a opositores a su gestión liderados por varios señores de la guerra, como las fuerzas internacionales que tratan de estabilizar este país de 31 millones de habitantes que se ha convertido en el frente de batalla por antonomasia contra el terrorismo yihadista salafista global.

Hoy múltiples analistas describen a Afganistán como a un país que avanza hacia el caos debido al efecto combinado producido por unos Talibán revitalizados y siempre aliados a los terroristas de la red Al Qaida, de fuerzas inadecuadas tanto de los EEUU como de la OTAN sobre el terreno, del aprovechamiento Talibán del tráfico de drogas y de la corrupción generalizada.²

2. Los Diversos Frentes del Terrorismo

En Afganistán el tandem Talibán/Al Qaida, en el que agrupamos a todos los que se oponen por la violencia a la normalización en curso liderada por el Gobierno del Presidente Karzai protegido por fuerzas internacionales y avalado por la ONU, comenzó siendo activo en las provincias meridionales (Helmand, Kandahar, Kunduz y Uruzgan) y hoy se ha extendido ya hacia las del este (Maydan Wardak, Nuristán, Logar, Paktika, Sarobi y Jost), y progresivamente al norte y al oeste (Badghis, Ghor, Herat y Farah). A título de ejemplo, la localidad septentrional de Baghlan fue escenario el 6 de noviembre de 2007 de uno de los atentados suicidas más sangrientos jamás producidos hasta entonces y que atestigua la vocación terrorista de los Talibán y de Al Qaida pues segó la vida de 75 personas, 59 de ellas niños. Aunque su táctica y sus capacidades no han permitido a los Talibán controlar en términos militares hasta el presente los territorios en los que actúan, es precisamente esa presencia, que se traduce en inseguridad permanente, la que preocupa desde la perspectiva tanto de la reconstrucción como de la normalización económica y política. Por otro lado, los atentados suicidas, desconocidos hasta hace unos años en Afganistán, hoy forman parte de la realidad cotidiana y causan estragos entre la población civil cuando atacan a militares extranjeros o afganos: de un ataque suicida en 2003 - producido el 7 de junio de ese año y dirigido contra un autobús con militares alemanes sin protección, matando a cuatro de ellos e hiriendo a 29 - y seis en 2004 se pasó a 25 en 2005, a más de un centenar en 2006 y a más de 150 en 2007. El año 2008 comenzaba con un atentado suicida el 3 de enero que mataba a siete policías afganos y a un ingeniero indio en Nimroz, en el oeste del país, y ha continuado con el enorme dinamismo que vamos a describir en el presente análisis.

²Aunque el deterioro en términos militares viene de atrás y ya podía verificarse en el otoño de 2007, el año 2008 ha confirmado los malos presagios y obliga a un urgente replanteamiento. Véanse: Calvo, José Luis: “¿Por qué empeora la situación en Afganistán?”, *Athena Intelligence Occasional Paper*, nº 14 (4 septiembre 2007), en www.athenaintelligence.org y Echeverría, Jesús C.: “Afganistán: el momento de las grandes decisiones”, *Análisis del GEES*, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), nº 308 (19 noviembre 2008), en www.gees.org/autor/251.



Aunque a simple vista lo que parece imperar en Afganistán es el caos por doquier, hay tres frentes de combate bien definidos y bien alimentados que tanto los elementos Talibán como la red terrorista Al Qaida manejan con habilidad. Convertidos progresivamente en productores y traficantes de droga, reforzados por la existencia del santuario paquistaní, fabricantes de sofisticados y potentes explosivos, dotados de capacidad técnica para controlar comunicaciones e incansables reclutadores de activistas en otras latitudes del Islam e incluso en Europa, a la que se permiten amenazar con inquietantes vídeos, los Talibán no son un enemigo desdeñable y su alianza con la red Al Qaida les permite ser aún más osados y eficaces. Si asumimos que en 2007 los Talibán perdieron en combates con las fuerzas multinacionales y afganas unos 6.000 efectivos, incluyendo en dicha cifra a unos 200 mandos de diverso rango, y que en 2008 han sido capaces de mantener el pulso como lo han hecho, ello quiere decir que la amenaza que representan - siempre entendida en coordinación con Al Qaida - va a seguir siendo destacable durante aún mucho tiempo. Su capacidad de reclutamiento y su cómoda financiación, a través del tráfico de drogas y de las comisiones que obtienen de los operadores extranjeros de empresas de comunicaciones y de infraestructuras a cambio de dejarles trabajar, asegura también, en términos financieros, su continuidad.

2.1. El Socavamiento del Poder Político de Kabul

Este frente consiste en debilitar a las autoridades nacionales y locales de forma constante con ataques directos, con el uso de la propaganda y con la alimentación de las lacras que, como el tráfico de drogas y/o la corrupción, pueden mancillar su imagen y destruirlas. Cabe recordar que son los señores de la guerra quienes desde el momento mismo de la derrota Talibán fueron encumbrados como los nuevos líderes “políticos” del país, desde los privilegiados cabecillas tayikos de la Alianza del Norte hasta otros grupos que manteniendo sus milicias entraron en el nuevo Parlamento y tuvieron acceso legitimado a gobernar sus territorios reforzándose a través de nombramientos políticos y de la generosa utilización de fondos públicos. Por otro lado, los ataques armados contra miembros de las fuerzas de seguridad y del Ejército Nacional Afgano, poco conocidos fuera de Afganistán si en ellos no se ven implicados miembros de contingentes extranjeros, son constantes y contribuyen a este debilitamiento progresivo. Un buen ejemplo de ello fue la emboscada sufrida por una columna de 26 vehículos militares y policiales afganos el pasado 28 de noviembre en el distrito de Bala Murghab, a unos 70 kilómetros al noreste de la base española de Qala i Naw, en la provincia de Badghis: 13 soldados y policías afganos fueron asesinados, 23 heridos y 19 secuestrados. Actualmente los Talibán tienen ya presencia permanente en más de un 70% del territorio afgano y la capital está cada vez más amenazada.

En lo que a la corrupción respecta, es obligado referirse a ella en cualquier análisis sobre el Afganistán actual, y ya ha comenzado a visualizarse a través de algunas medidas sancionadoras, pocas, de las autoridades - como la destitución por el Presidente Karzai del Ministro de Transportes, Hamidullah Qaderi, el pasado 10 de noviembre -, está profundamente asentada en el funcionamiento cotidiano de la sociedad y se ve agudizada por la destacable producción de drogas.

La provincia de Helmand, al sur de Afganistán, proporciona la mitad de la producción del opio afgano. Su capital, Lashkar Gah, fue atacada por elementos Talibán con armas pesadas el pasado 12 de octubre pudiendo repeler el ataque las fuerzas afganas y británicas, estas últimas al mando militar de la provincia, pero algunos distritos de la misma basculan entre el control Talibán y el de las fuerzas de la coalición que apoyan al Gobierno de Kabul. La producción de droga - el 93% de la heroína que se consume en el mundo, tradicionalmente en los mercados europeo y ruso aunque estos empiezan a dar paso a los mercados asiáticos,



proviene de Afganistán - genera unos beneficios anuales de unos 4.000 millones de dólares, equivalente a algo más de la mitad del PIB afgano; concentra su producción en el sur y sureste del país, precisamente las zonas de mayor implantación Talibán; y existen ya laboratorios de transformación en heroína por todo el territorio nacional. De los 4.000 millones de dólares obtenidos se estima que entre 80 y 100 sirven para financiar de una u otra forma a los Talibán. Desde hace dos décadas aproximadamente la producción de opio se hizo más y más importante, aportando en buena medida una alternativa a los muchos campesinos que se habían quedado sin trabajo ante la brutal deforestación provocada por la guerra contra los soviéticos y que, entre otras cosas, acabó con los bosques de pistacho que permitían sobrevivir a muchas familias. La reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada en Budapest el pasado 10 de octubre discutió sobre cómo combatir la producción de drogas en Afganistán, generándose un complejo debate y concluyéndose que cada país decida voluntariamente cómo desea llevar adelante tal lucha. Lo que sí es relevante es que, desde ahora, esta lucha estará incluida entre las posibles misiones de la ISAF, permitiéndose los ataques contra el dispositivo de producción (los laboratorios y el transporte de productos químicos precursores) y contra las redes de transporte y de exportación, pero no así contra los cultivos, que están en manos de unos pocos terratenientes conectados con los Talibán pero que son recolectados por una población a la que no se puede desposeer de su principal actividad económica sin ofrecerle alternativas. La reunión sirvió también para hacer balance de lo logrado en los últimos años al respecto: en 2006 fueron destruidos 34 laboratorios y erradicadas 15.300 hectáreas de adormidera y en 2007 lo fueron 45 laboratorios y 19.000 hectáreas. En cuanto a la producción, ésta había alcanzado 3.500 toneladas en 2000, bajó drásticamente en 2001 dados los intentos Talibán por ser admitidos en la ONU y no ha dejado de subir a partir de 2002, manteniéndose en torno a las 4.000 toneladas entre 2002 y 2005 y disparándose la producción en 2006 (6.000 toneladas) y 2007 (8.200). Según el último informe anual de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas en inglés), la superficie cultivada de adormidera en Afganistán ha disminuido un 19% - de 193.000 a 157.000 hectáreas - pero el volumen total de opio sólo ha bajado de 8.200 a 7.700 toneladas porque la productividad de las tierras cultivadas ha sido alta³. Aunque algunos gobernadores provinciales han tomado medidas contra los cultivos, lo cierto es que el pequeño descenso de la producción se ha debido a la importante sequía sufrida por el país y a la bajada del precio de la droga dada la saturación coyuntural del mercado. Por otro lado, cabe subrayar que la producción de drogas ha contribuido a trastocar en Kandahar y en Helmand las estructuras tribales, imprescindibles para acometer cualquier plan de normalización “a la iraquí”. La dificultad estructural que la lucha antidroga conlleva sigue animando a actores como el instituto de opinión especializado en el conflicto afgano Senlis Council (www.senliscouncil.org) a apoyar la idea de una legalización parcial de la producción de drogas en Afganistán con fines médicos, en la línea de experiencias previas, apoyadas por los EEUU, en Turquía o en India.⁴ En cualquier caso, la enorme producción provoca fisuras entre los aliados pues mientras los estadounidenses son partidarios de la fumigación aérea de los campos de adormidera, en la línea de lo hecho en otras latitudes en el marco del Plan Colombia, otros miembros de la coalición recelan de tal medida que afectaría en primer lugar a los campesinos pudiendo acercar a éstos a los Talibán y a Al Qaida.

Los ataques directos contra miembros del Gobierno, del Parlamento, contra funcionarios nacionales y locales, contra elementos de apoyo al régimen y contra lugares emblemáticos han venido siendo constantes en los últimos años, intensificándose más si cabe

³Véase el apartado de Afganistán en la dirección electrónica de la UNODC, en www.unodc.org/afg.

⁴Véase una temprana argumentación en tal sentido en Van Ham, Peter and Kamminga, Jorrit: “Poppies for Peace: Reforming Afghanistan’s Opium Industry”, *The Washington Quarterly* (Winter 2006-07), pp. 69-81.



a lo largo de 2008, año en el que algunos ataques terroristas marcan el esfuerzo de los enemigos de la normalización de Afganistán. El año comenzaba con el ataque con cuatro terroristas, uno de ellos un suicida que hizo estallar la bomba que llevaba adosada al cuerpo, realizado el 14 de enero contra el lujoso Hotel “Serena” de Kabul, una caótica ciudad de 3 millones de habitantes que acusa como pocas las tres décadas ininterrumpidas de guerra que ha vivido el país. En el contexto regional este ataque al “Serena”, que provocó siete muertos y que a punto estuvo de segar la vida del Ministro de Asuntos Exteriores noruego, Jonas Gahr Store, sería seguido ya en un contexto regional - que es en el que los Talibán y Al Qaida actúan, conectando los frentes afgano, paquistaní e indio - por el sufrido por el “Marriot” de Islamabad en septiembre y por los ataques sincronizados de Mumbai de diciembre.⁵ En lo que a los ataques contra cuadros políticos del país respecta, y junto al intento de magnicidio representado por el ataque armado contra el Presidente Karzai en Kabul el pasado 27 de abril, que provocó varios muertos, entre ellos un diputado, cabe destacar que otros seis diputados de la diezmada Asamblea Nacional elegida en el otoño de 2005 habían sido asesinados el 9 de noviembre de 2007 en un macroatentado suicida producido en la provincia septentrional de Baghlan y en el que también murieron 59 escolares. Karzai ya había salido ileso de un intento de asesinato producido el 10 de junio de 2007 en la provincia de Ghazni, cuando los Talibán lanzaron dos obuses que cayeron cerca de la tribuna en la que se encontraba. Por otro lado, y aparte de sus continuos ataques contra las Fuerzas de Seguridad y contra el Ejército Nacional Afgano, los Talibán han dado muestras de osadía tal y como lo atestigua su asalto a la cárcel de Kandahar, el 13 de junio, en el que emplearon a varios suicidas y que permitió la liberación de 1.150 presos, entre 350 y 400 de ellos elementos Talibán, o antes de eso el atentado suicida dirigido con éxito el 17 de febrero contra Abdul Hakim, jefe de una milicia anti-Talibán en el distrito de Arghandab, 10 kilómetros al norte de Kandahar, que provocaba un centenar de muertos.

Los Talibán y Al Qaida tienen una ventaja añadida en su empresa destructiva: la influencia en la sociedad afgana de las tribus y los clanes - tratando de eliminar a los líderes díscolos para imponer a otros próximos a sus ideas - y el protagonismo de señores de la guerra que, aunque en determinadas coyunturas hayan podido participar en el juego político post-Talibán, pueden volver a sus hábitos ancestrales de funcionar por libre, siguiendo objetivos personales y/o de grupo y algunos de ellos volviendo a sus firmes principios islamistas y combatientes puestos coyunturalmente de lado durante la última década. Un buen ejemplo de dicho perfil es el de Gulbuddin Hekmatyar, un señor de la guerra muy activo durante el Yihad, guerrero contra la presencia soviética y polo de atracción entonces y también con posterioridad para yihadistas de todo el mundo. Hekmatyar, que dirige el partido islamista radical Hizb-e-Islami (Partido Islámico) que reivindicó el último intento de asesinato del Presidente Karzai el 27 de abril y que está sólidamente asentado en la región paquistaní de Bajaur, aparece en la lista de terroristas de la ONU y por él ofrecen los EEUU 25 millones de dólares, es uno de los veteranos de la guerra antisoviética aún activos y una operación militar de fuerzas internacionales desarrollada el pasado 30 de noviembre en Sarobi, a 50 kilómetros al este de Kabul, estaba dirigida contra su grupo del que murieron 17 de sus miembros. Por otro lado, el 4 de noviembre el Ministerio afgano de Asuntos Exteriores se vio obligado a desmentir informaciones de prensa sobre un presunto acercamiento del Gobierno a Hekmatyar.⁶ Otro señor de la guerra con tal perfil yihadista es Jalaluddin Haqqani, sólidamente asentado en las paquistaníes Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA)

⁵Sobre el ataque al Hotel “Serena” véase: “Los talibanes atacan un hotel de lujo en Kabul y matan a siete personas” *El País*, 15 enero 2008, p. 10.

⁶ “Ministerio del Exterior de Afganistán niega conversaciones con Hekmatyar”, *Agencia China de Noticias Xinhua*, 5 noviembre 2008, en www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_755156.htm.



donde junto con sus hijos ha venido actuando de enlace entre los Talibán, Al Qaida y los jefes tribales de la zona.⁷ Es dudoso, aunque no imposible, que tanto él como Hetmatyar puedan incorporarse a la vía reconciliadora lanzada por el Gobierno de Karzai y que tuvo una primera reunión con una decena de líderes Talibán en La Meca en septiembre. Las precondiciones que los Talibán imponen para tal proceso - la evacuación de todas las fuerzas extranjeras de suelo afgano - la hacen difícilmente viable y el hecho de que los Talibán y Al Qaida estén reforzándose hace también que el momento no sea especialmente propicio. Uno de los grandes peligros si este proceso de acercamiento se produjera finalmente vendría dado por la más que segura radicalización del sistema político afgano derivada de la entrada de tales perfiles ideológicos en el liderazgo político del país.

El carácter centrífugo de la sociedad afgana, marcada por una división de las fidelidades entre el clan y/o la tribu, por un lado, y el intento de crear un sentimiento nacional afgano y un compromiso con un lejano y desconocido gobierno central asentado en Kabul, por otro, apoyado además este último por infieles, tiene también su reflejo en los propios componentes de los instrumentos militares y de seguridad afganos. La penetración en su seno de infiltrados que trabajan para los Talibán y/o para Al Qaida, o que simplemente piensan en términos de fidelidad más en sus señores de la guerra y/o jefes tribales que en los mandos inmediatos, es una lacra contra la que es difícil luchar.

A buen seguro y dada la situación descrita, el Presidente Karzai tratará en estos primeros meses del año 2009 de acercarse a todos los sectores influyentes del país, incluidos algunos sectores de los Talibán, para lograr apoyos en el seno de las tribus que puedan garantizarle su reelección. Tan peligrosa maniobra coincidirá además con la que el General David H. Petraeus tratará de llevar adelante, aproximándose a elementos moderados de los grupos Pastún hoy opuestos a la presencia occidental o influenciados por los Talibán, tratando de repetir el éxito táctico vivido en Irak entre 2007 y 2008 con la participación de grupos suníes en la lucha contra Al Qaida. Las esperanzas en dicha vía, que también lleva tiempo siendo explorada por las fuerzas británicas sobre el terreno en provincias como Helmand, se incrementan ante la constatación que algunos hacen de que elementos considerados en principio como Talibán son simples bandidos o individuos que pueden ser comprados - según el General Jeffrey Schloesser entre el 30 y el 40% de los Talibán podrían ser comprados porque hoy combaten por dinero⁸ - pero tal optimismo en torno a una solución parcial de tipo crematístico es cuando menos arriesgada, máxime en momentos en los que esos Talibán tienen cada vez más conciencia de poder vencer por la fuerza de las armas. En cualquier caso es bien cierto que ni los Talibán forman un todo ni deben de ser asimilados directamente a Al Qaida, y ello anima a algunos a explorar si a través de esfuerzos negociadores se puede incorporar a algunos sectores desencantados de la etnia Pastún a los círculos de poder de Kabul que tradicionalmente les han sido vedados. Este proceso, de producirse, se llevará adelante en el corto plazo pues cabe destacar que, de cara a las cada vez más próximas elecciones presidenciales, hasta febrero tendrá que producirse el registro de los votantes y luego las elecciones tendrán que producirse en los casi 400 distritos electorales en los que está dividido el país, ardua labor si asumimos que a fines de 2008 unos 80 de ellos estaban prácticamente fuera de control en términos de seguridad.

⁷ Sobre la figura de Haqqani véase: Hodes, Cyrus and Sedra, Mark (2007): *The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan*, Adelphi Papers, nº 391, Londres, The International Institute for Strategic Studies (IISS)-Routledge, p. 25.

⁸ Duteil, Mireille: "Afghanistan. Le grand borbier", *L'Observateur (Maroc)*, 14-20 noviembre 2008, p. 32.



2.2. El Debilitamiento de los Apoyos Extranjeros

Si se observa con detenimiento y en perspectiva el esfuerzo constante por debilitar la presencia extranjera, representada por ISAF y por los efectivos de Libertad Duradera - cifrada en diciembre en 65.000 efectivos pertenecientes a 41 países aunque 42.000 de ellos son estadounidenses repartidos entre las dos misiones -, este obedece a una muy bien elaborada estrategia y no a simples pero constantes golpes dados al azar. Tal estrategia combina los ataques terroristas - que suelen buscar además efectos colaterales para hacer ver a la población que es dicha presencia extranjera la que provoca el dolor y la muerte y no la acción de quienes se oponen a ella - con un hábil uso de la propaganda fuera de Afganistán. Dicha utilización de la propaganda - a través de vídeos y de mensajes continuos emitidos por los abundantes foros yihadistas salafistas - busca amedrentar a sus enemigos y ensalzar el combate sagrado ante sus posibles apoyos entre las comunidades musulmanas de todo el mundo. Cabe señalar que 2008 ha sido el año en el que más bajas se han producido entre las fuerzas multinacionales, la mayoría provocadas por atentados suicidas o por la explosión de bombas al paso de los convoyes, y que tal realidad es transmitida en términos propagandísticos. Tan sólo entre mayo y junio morían 69 militares extranjeros y hasta el 19 de agosto, cuando 10 soldados franceses eran asesinados en una emboscada de los Talibán, el número de muertos era ya de 183, de ellos 99 estadounidenses.

Los ataques combinan el utilísimo empleo de terroristas suicidas - algo contra lo que ningún ejército o fuerza de seguridad del mundo tiene un medio eficaz de combate - con la relativamente sencilla utilización de todo tipo de explosivos en emboscadas y, cuando procede, los ataques de tipo más o menos convencional. De igual manera que el frente formado por los Talibán y Al Qaida incorpora a combatientes de orígenes muy diversos (centroasiáticos como tayikos y uzbekos, paquistaníes, chechenos, árabes de diversos países, turcos e incluso musulmanes europeos) también las tácticas se han enriquecido con aportaciones foráneas destacándose en este sentido la incorporación masiva desde la pasada primavera de los denominados artefactos explosivos improvisados (IED en sus siglas en inglés) que tan letales han sido en Irak en los últimos años. Cabe destacar que ningún contingente extranjero se libra de los ataques y junto a la centralidad de las víctimas en las fuerzas más comprometidas en la lucha contra los Talibán y Al Qaida - las estadounidenses y las británicas - hemos de subrayar la labor de acoso contra fuerzas como las canadienses o las alemanas, estas últimas las terceras más numerosas en la actualidad y que incluyen además a oficiales policiales especializados en la lucha antidroga. Las tropas canadienses, que junto a las estadounidenses, británicas y holandesas han venido siendo las más comprometidas en acciones de combate⁹ - junto a contribuciones de otros países como Dinamarca, Australia, Rumanía y otros -, están siendo las más buscadas como objetivos de los ataques, pero también lo son las alemanas que tradicionalmente han tenido un perfil más bajo de compromiso aunque han incrementado sus efectivos recientemente. Canadá, que ya ha anunciado su retirada en 2011, perdía a tres soldados el 5 de diciembre, por el estallido de una bomba al paso de su vehículo en Kabul, y a dos más el 28 de diciembre en Kandahar, superándose con estos últimos el centenar de muertos de dicho origen en Afganistán. En lo que a los atentados contra efectivos alemanes respecta - Alemania tenía 3.500 militares en Afganistán hasta que el pasado otoño decidió incrementar el contingente en 1.000 más, la mayoría de ellos concentrados en el norte del país aunque 1.000 de sus efectivos de fuerzas especiales han permanecido largo tiempo en el sur en el marco de la Operación Libertad Duradera - estos se han producido en ataques suicidas que han conllevado también víctimas civiles afganas tal y

⁹Véase: Editorial, "Afganistán, ¿está en el Mediterráneo?", *Política Exterior*, nº 122 (marzo-abril 2008), p. 5.



como vamos a ver a continuación en algunos ejemplos. Alemania tiene ya el tercer contingente militar en Afganistán, tras el de los EEUU y los 8.530 efectivos británicos.

Diversos ataques terroristas producidos a lo largo del año contra fuerzas extranjeras - y sólo citamos los que han provocado bajas civiles afganas que según la estrategia Talibán y de Al Qaida permiten minar el apoyo de la población a la misión internacional - ilustran esta estrategia pues hay una media ya calculada por la que por cada soldado de la ISAF o de Libertad Duradera muerto suelen perecer unos 7 civiles afganos. Durante 2007 los Talibán provocaron la muerte en este tipo de ataques de al menos 200 civiles afganos, destacándose como precedentes importantes de tal práctica dos atentados suicidas producidos ese año: uno mataba el 15 de junio a un soldado holandés de la ISAF y a cinco niños en Uruzgán, y el otro mataba el 24 de noviembre en Paghman, en las cercanías de Kabul, a un oficial italiano y a siete civiles afganos, tres de ellos niños. Antes de estos, el ataque suicida producido el 8 de septiembre de 2006 contra la Embajada de los EEUU en Kabul mataba a dos soldados estadounidenses y a 14 civiles afganos, siendo entonces el ataque suicida más sangriento producido en la capital hasta ese momento. Del año 2008 seleccionamos a título ilustrativo las acciones terroristas dirigidas contra objetivos extranjeros que provocaron bajas afganas en la línea de la susodicha estrategia terrorista: el 18 de febrero, 38 personas resultaban muertas en Spin Boldak, en la provincia de Kandahar, en un atentado suicida realizado contra un convoy de tropas canadienses entre las que no hubo víctimas; el 13 de marzo, ocho civiles afganos morían en Kabul en un atentado suicida contra un vehículo con militares estadounidenses que tampoco sufrieron bajas; el 17 de marzo, morían en Kandahar cuatro civiles afganos en un ataque suicida contra soldados de la OTAN que perdieron en el mismo a tres efectivos; el 20 de junio, morían cinco civiles afganos y un soldado estadounidense en un atentado suicida en Helmand; el 11 de agosto, morían tres civiles afganos en un atentado suicida dirigido contra soldados de ISAF en Kabul que sólo resultaron heridos; el 18 de agosto, morían 10 civiles al estallar la carga portada por un suicida que intentaba, infructuosamente, atacar la base estadounidense en la localidad de Jost; el 20 de octubre, un terrorista suicida asesinaba en la provincia de Kunduz, en el norte del país, a dos soldados alemanes en una acción en la que morían también cinco niños afganos; el 13 de noviembre, un atentado suicida en Jalalabad contra un convoy estadounidense provocaba la muerte de un militar del mismo y de 10 civiles afganos; el 13 de noviembre, 12 civiles afganos y un soldado estadounidense eran asesinados por un suicida en Nangarhar, en el este del país; el 16 de noviembre, en otro ataque suicida contra tropas alemanas, un civil moría y trece personas resultaban heridas (entre ellas dos soldados alemanes) en la provincia septentrional de Baghlan; el 27 de noviembre, un coche bomba colocado junto a la Embajada de los EEUU en Kabul mataba a cuatro civiles; el 30 de noviembre, un suicida atentaba contra el Agregado Militar de la Embajada alemana saliendo ileso el objetivo pero muriendo tres civiles afganos; y, finalmente, el 29 de diciembre morían dos afganos en Parwan en un atentado suicida en el que resultaban heridos dos soldados estadounidenses y 18 civiles afganos.

Por otro lado, los ataques terroristas de este tipo no se dirigen sólo contra militares sino que han tenido también como objetivo a cooperantes, el otro sector que da gran visibilidad a la presencia internacional y en el que se apoyan los esfuerzos de normalización y de reconstrucción: a título ilustrativo, el asesinato de tres cooperantes del International Rescue Committee (IRC), el 13 de agosto en Logar, el de un cooperante japonés, el 24 de agosto en Shewa, o el de la cooperante británica Gayle Williams, el 20 de octubre en Kabul, este último reivindicado por los Talibán que acusaban a la fallecida de propagar el cristianismo en el país, se ubican entre las más de dos decenas de trabajadores humanitarios asesinados en el último año. Así 2008 ha sido un año especialmente duro y cabe destacar que desde el asesinato de tres cooperantes europeos y de dos trabajadores afganos de Médicos Sin Fronteras, en 2004



en Badghis, nunca se había producido tanto ensañamiento con dicho sector de presencia internacional en suelo afgano como hasta ahora.

Aunque los atentados no han producido hasta la fecha reacciones entreguistas por parte de las autoridades de los Estados cuyos soldados han sido asesinados, dichas acciones sí contribuyen a enrarecer el debate sobre el futuro de Afganistán y sobre el compromiso occidental en el mismo, y soliviantan a las opiniones públicas que pueden verse afectadas en el medio plazo y exigir a sus gobernantes la salida de las tropas de “una guerra lejana y perdida”. Si dicha percepción puede anidar fácilmente en las opiniones públicas más podrá hacerlo si se la ayuda con propaganda certera: Para el caso francés, y aprovechando el shock que supuso la muerte de diez soldados de dicha nacionalidad emboscados por elementos Talibán el 18 de agosto en Sarobi, a 50 kilómetros de Kabul, los Talibán hacían público el 10 de noviembre un vídeo amenazando con llevar la guerra a París, permitiendo a muchos medios evocar los sangrientos ataques realizados por terroristas de grupos medio-orientales que tuvieron a la capital francesa como escenario en la década de los ochenta o los ataques también sangrientos del Grupo Islámico Armado (GIA) argelino a mediados de los noventa. Afortunadamente dicha estrategia terrorista no ha funcionado con Francia, cuyo Gobierno anunciaba en la Asamblea Nacional el 22 de septiembre, un mes después del asesinato de sus 10 soldados, su intención de reforzar el equipamiento de sus tropas con helicópteros, aviones no tripulados y otros materiales así como de enviar otros 100 efectivos.

2.3. El Reforzamiento de la Presencia Talibán y de Al Qaida en el Santuario Paquistaní

De la importancia de Pakistán para analizar y resolver el conflicto afgano da fe el hecho de que el General Petraeus eligiera el pasado 2 de noviembre a este país como destino de su primer viaje tras ser nombrado Jefe del Mando Central de los EEUU (USCENTCOM). La utilización del santuario paquistaní, unido al estrangulamiento del avituallamiento de las fuerzas extranjeras en Afganistán, que reciben sus suministros principalmente por tierra y desde Pakistán mientras se está a la espera de que algunos países de Asia Central jueguen un mayor papel al respecto, el intento de debilitar a la India a través de atentados yihadistas y, finalmente, la búsqueda del enfrentamiento entre este país y Pakistán, son los tres pilares principales de una estrategia terrorista de acoso y derribo hábilmente diseñada y fielmente llevada a la práctica.

La inacción paquistaní para combatir con eficacia a los elementos Talibán y de Al Qaida, que actuaban desde territorio de Pakistán para socavar la reconstrucción afgana, posibilitó que desde 2006 estos emprendieran una ofensiva en toda regla a partir de sus santuarios en Baluchistán y en la Provincia Fronteriza de Noroeste. Los 2.640 kilómetros de frontera terrestre entre Afganistán y Pakistán separan a los Pastún y, aunque en menor proporción, también a los Baluchis. Los Pastún constituyen la mitad de los 31 millones de habitantes de Afganistán y hasta un 20% de la población de Pakistán. A través de la línea fronteriza o Línea Durand se distribuyen 60 tribus divididas en unos 400 clanes y los lazos familiares han permitido a habitantes de uno y de otro lado cruzar la frontera continuamente, y no necesariamente a través de los 186 pasos fronterizos existentes.¹⁰

El atentado contra la Embajada india en Kabul, que provocó 60 muertos el pasado 7 de julio, no sólo iba dirigido contra un país que legitima con su presencia al régimen afgano sino

¹⁰Tampoco aquí puede hablarse de mejora si comparamos la situación a fines de 2008 con la que nos encontrábamos en 2007. Véase: Richards, Julian: “Terrorists in the Tribal Areas: Endgame for Musharraf?”, Pakistan Security Research Unit (PSRU), *Brief Number*, no. 18, (22 septiembre 2007), <http://spaces.brad.ac.uk:8080/display/ssispsru/Home>.



que tenía como fin prioritario alimentar el fuego en el subcontinente indio, marcado desde sus independencias en 1947 por tres guerras convencionales entre India y Pakistán y por la endeblez de su proceso de acercamiento iniciado en 2004 y que los recientes ataques terroristas de Mumbai han puesto aún más en entredicho. Por otro lado, si desde Pakistán se sigue considerando que Afganistán representa la retaguardia en su enfrentamiento atávico con India no se llegará jamás a una solución para esta convulsa región pero esta ha sido la realidad en los últimos años: El régimen Talibán era considerado subsidiario del paquistaní, y círculos de poder en Pakistán han venido apoyando a los Talibán y debilitando el necesario esfuerzo antiterrorista contra Al Qaida en el marco de su estrategia islamo-nacionalista contra India. Destaca el hecho de que la reciente apertura de varios consulados indios en Afganistán haya sido percibido desde algunos sectores de Pakistán como un intento de Nueva Delhi de apoyar con ello a los separatistas baluchis. El problema es que tan perniciosa estrategia, alimentada sin duda desde hace décadas con el esfuerzo para expulsar a los soviéticos de Afganistán amparándose en una lucha de base religiosa, ha llevado a que hoy las FATA estén en manos de radicales Talibán y de terroristas de Al Qaida y que dicho cáncer se extienda al resto del país, en un proceso similar de esfuerzo en pro de la ampliación del espectro yihadista que veíamos anteriormente para el caso de Afganistán. Así, junto a las FATA, la Provincia Fronteriza del Noroeste - donde antes de hacerse con el poder en Afganistán en 1996 se habían formado en sus madrassas buena parte de los Talibán afganos - está cada vez más sumida en la violencia ejercida por elementos Talibán y de Al Qaida y el activismo terrorista se extiende por todo el país. Finalmente, cabe recordar que desde 1948 ningún gobierno afgano ha reconocido formalmente la frontera con Pakistán, alimentando en Islamabad los celos hacia los gobernantes de Kabul y a su posible deseo de contribuir a la creación de un Pastunistán y llevando en consecuencia a tratar de conservar la suficiente influencia en Afganistán para alejar dicha posible amenaza secesionista.

En lo que a los ataques contra el avituallamiento de las tropas respecta cabe recordar que entre el 70% y el 80% de los suministros de la OTAN en Afganistán (combustible, alimentos y munición) llegan por tierra desde Pakistán, donde son desembarcados en el puerto de Karachi, y ello seguirá siendo así mientras no se puedan diversificar las vías de acceso de los suministros incorporando a estas otras en Asia Central, en Tayikistán y Uzbekistán principalmente.¹¹ Hoy por hoy la ruta paquistaní de dichos suministros no puede ser más peligrosa y vulnerable pues de Karachi van a Peshawar, capital de la Provincia Fronteriza del Noroeste, y de allí y atravesando el peligroso paso del Khyber, hasta Jalalabad en Afganistán. Según la Asociación de Transportistas del Khyber, en los últimos seis años han muerto 70 camioneros y se han perdido 400 camiones en tan emblemática ruta. La otra vía posible, y hasta ahora poco explotada, es la carretera que une la capital del Baluchistán paquistaní, Quetta, con la ciudad afgana de Kandahar por el paso de Chaman, aunque también esta se encuentra en una zona extremadamente vulnerable. El ataque más reciente contra la vía de suministro que atraviesa el Khyber se produjo el 7 de diciembre, cuando elementos Talibán incendiaron y destruyeron en Peshawar un convoy completo con suministros para la OTAN, el sexto ataque contra los suministros aliados en un mes en el que eran incendiados cientos de camiones con carga y vehículos militares Humvee. Ante la envergadura de la ofensiva Talibán de los últimos meses de 2008 el Gobierno paquistaní lanzaba una operación militar incluyendo el uso de artillería, carros de combate y helicópteros el 30 de diciembre interrumpiendo formalmente con ello una vía de avituallamiento que en gran medida estaba ya bloqueada desde tiempo atrás y que era reabierto, dada su importancia, el 2 de enero aún cuando siguieran en curso las operaciones militares contra los Talibán. Frente a esta situación,

¹¹ Véase: Echeverría Jesús, Carlos: "El yihadismo salafista en Asia Central: estado de la cuestión", Real Instituto Elcano, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 6 (13 enero 2009), pp. 2-3, en www.realinstitutoelcano.org.



en la que el esfuerzo militar paquistaní contra los elementos Talibán y de Al Qaida es visto siempre como insuficiente desde Kabul, es previsible que el Presidente Karzai intensifique sus exigencias a su homólogo en Islamabad en los próximos meses.¹²

3. Las Perspectivas de Futuro

El nuevo año parece venir marcado por una doble estrategia por parte de los países occidentales allí involucrados, con los EEUU siempre a la cabeza: Ésta combinará mayor presencia militar - algo ya prometido por el Secretario de Defensa Robert Gates, que el 11 de diciembre habló de 7.000 efectivos para el próximo verano, y aceptado por el Presidente entrante Barack H. Obama¹³ - con una aproximación pragmática a parte del enemigo, en concreto a sectores de los Talibán. Mucho se ha hablado de la estrategia del General David H. Petraeus, Jefe del USCENTCOM desde el 1 de noviembre, que se ha mostrado exitosa en Irak combinando un uso eficaz de la fuerza con la utilización de las contradicciones del enemigo para dividirlo y debilitarlo. Si en Irak ha funcionado en términos tácticos la aproximación a algunos sectores de la insurgencia suní para combatir con más eficacia a Al Qaida, en Afganistán se está intentando algo parecido siguiendo además los deseos del propio Presidente Karzai de integrar en el sistema a los sectores de los Talibán que lo deseen. Un problema importante en lo que a Afganistán respecta, y que dificulta mucho las cosas respecto al caso iraquí, es la eliminación progresiva de líderes tribales componedores que se ha venido produciendo desde hace tiempo a ambos lados de la frontera afgano-paquistaní. Importante será que, si al final tal integración se produce, esta no se haga de forma irresponsable afectando a elementos poco fiables como Gulbuddin Hetmatyar, Jalaluddin Haqqani u otros perfiles similares, y ello porque su radicalismo actuará en detrimento de los objetivos de normalización y de modernización del país. Todo diálogo y toda negociación debería además llevarse a cabo sin renunciar al esfuerzo por integrar en un Estado unido a una sociedad disgregada, profundamente debilitada por la corrupción y que sólo ha conocido la violencia desde hace tres décadas: cualquier asomo de ruptura del país tendría consecuencias regionales muy graves, y ello no sólo en lo que a los Pastún y a la vecindad paquistaní respecta. No hay que olvidar que Irak, pese a sus lacras y divisiones internas, ha tenido una experiencia previa y larga de estatalidad, mientras que en Afganistán aún queda casi todo por hacer en términos de fidelización de los individuos al Estado.

Los esfuerzos desplegados en Afganistán son, en palabras del General Petraeus, más de construcción que de reconstrucción y el esfuerzo terrorista para impedirlos tiene en ello una ventaja añadida. Si la violencia perdura y se hace endémica, escenario que hoy por hoy es el que nos encontramos en Afganistán, los esfuerzos de los diversos operadores extranjeros involucrados en el país podrían ir poco a poco decayendo. A buen seguro los esfuerzos de los Talibán y de la red Al Qaida seguirán concentrándose en lograr tal abandono, combinando atentados contra las fuerzas multinacionales, secuestros y asesinatos de ciudadanos extranjeros y amenazas y realización de atentados fuera de las fronteras de Afganistán. Su empeño por debilitar a Pakistán y por agravar las relaciones entre este país y la India - así como por debilitar el compromiso indio con la reconstrucción de Afganistán - se seguirá manifestando en el inmediato futuro tanto en términos de realización de atentados como en el

¹² Véase sobre tales exigencias: Echeverría Jesús, Carlos: "La masacre de Mumbai en perspectiva: hacia la destrucción del entendimiento entre India y Pakistán", *Análisis del GEES*, GEES, nº 310 (16 diciembre 2008), en www.gees.org/autor/251.

¹³ De Young, Karen: "Obama to Explore New Approach in Afghanistan War", *Washington Post Service*, 11 noviembre 2008.



intento de reactivar ese lastre permanente que es el frente de Cachemira. De igual modo, las amenazas terroristas y, eventualmente, la realización de atentados en suelo occidental - principalmente en Europa, aunque no hay que descartar cualquier otro escenario donde puedan llevarse a la práctica - constituirán una de las grandes preocupaciones para los países involucrados en la normalización afgana. La exportación de la inestabilidad hacia las repúblicas de Asia Central se consolidará, tanto en términos de una creciente presencia de las drogas producidas en Afganistán y de otros tráfico ilícitos como en la de un activismo terrorista que hoy es anecdótico pero que podría crecer en importancia, y ello tanto si se abre la deseada vía septentrional de apoyo logístico a las fuerzas internacionales desplegadas en Afganistán como si esta eventualidad se sigue retrasando.

Finalmente, y una vez comprobada la firme determinación de los Talibán y de Al Qaida por hacer fracasar el apoyo a la normalización afgana dirigida por el Gobierno del Presidente Karzai, se hace imprescindible y urgente incrementar el esfuerzo antiterrorista en todos los frentes, dentro y fuera de Afganistán. En este país, la cercanía de las elecciones presidenciales intensificará la interacción entre el Gobierno afgano y sus aliados, y estos últimos deberán tomar importantes decisiones en el marco de la OTAN que se verán a buen seguro muy influidas por las primeras medidas que tome el Presidente Obama respecto a su compromiso con Afganistán, en particular, y con la guerra contra el terror en general. Si en el nuevo escenario se lograra que países como la Federación Rusa, la República Islámica de Irán o la República Popular China adquirieran un papel activo en la neutralización del radicalismo en Afganistán y en toda la región circundante ello podría empezar a producir efectos positivos en el medio plazo.



GLOBALIZATION AND THE TRANSATLANTIC DEFENSE INDUSTRIAL BASE

Terrence Guay¹

Smeal College of Business, Pennsylvania State University

Abstract:

This article examines the impact of globalization on the transatlantic defense industrial base. After providing a brief overview of globalization's general effects on countries and companies, and the current structure of the US and European global defense industry, the article examines how elements of globalization are shaping the strategies of defense companies. We focus on those elements of globalization that are of particular importance to the defense industry. They include the globalization of capital (finance), production, trade, and technology.

Keywords: Defense Industry, globalization, transatlantic.

Resumen:

Este artículo observa el impacto de la globalización sobre la base industrial del sector de defensa transatlántico. Tras facilitar un breve resumen de los efectos generales de la globalización sobre los países y empresas y la estructura actual de la industria de defensa de los EEUU y Europa, el artículo se centra en aquellos elementos de la globalización que atañen en particular a la industria de defensa. Tales elementos incluyen a globalización del capital (financiero), producción, comercio y tecnología.

Palabras clave: Industria de defensa, globalización, transatlántico.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Terrence Guay is Clinical Associate Professor of International Business in the Smeal College of Business, Pennsylvania State University.

Address: 324 Business Building Smeal College of Business Pennsylvania State University University Park, PA 16802. *E-mail:* trguay@psu.edu.



1. Introduccion

“Globalization” is perhaps the most popular term used to describe changes in the international environment since the end of the Cold War. Unfortunately, the term is now so frequently used that it has come to mean different things to different people. This lack of a precise definition that has wide currency can make it difficult to discuss globalization’s effects in a coherent way. However, one useful working definition of “globalization,” proposed by the International Monetary Fund, is “the growing interdependence of countries world-wide through the increasing volume and variety of cross-border transactions in goods and services and of international capital flows, and also through the more rapid and widespread diffusion of technology.”² This combination of forces will present challenges, risks, and opportunities to virtually every industry in every country for the foreseeable future. This includes the sector that traditionally has been more insulated from external pressures than any other – the defense industrial base. This article will explore how key elements of globalization have transformed national defense industries in Europe and the United States (US). We argue that governments and business executives must embrace many of the transformative effects of globalization if they hope to enhance their competitiveness in the defense sector.

2. Globalization

Although some would argue that features of globalization like cross-border trade and investment have been present for centuries, the proliferation of publications on globalization – both scholarly and mass market – dates to the end of the Cold War. The collapse of the bipolar international system, shaped for almost half a century by political forces, presented opportunities for numerous alternative explanations of how a post-Cold War world would be shaped. But it was the economic dimension that seemed to best capture global change in the 1990s. In part, it described the attempts by formerly communist countries in Eastern Europe, the former Soviet Union, and especially China to transition to capitalist forms of economic systems. In part, it represented the increasing prominence of international organizations. The European Community (now European Union, or EU) made “EC-1992” a buzzword in many corporate suites and government offices around the world, as business executives and policymakers planned their strategies for the challenges posed by European economic integration, including the creation of a new currency – the Euro. The 1990s saw the rise of other regional groups including the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and Mercosur in South America. Also during this period, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was transformed into the World Trade Organization (WTO). Covering a wider range of goods and services and with more authority to punish countries in violation of international trade rules, the WTO helped to accelerate international trade, while at the same time serving as a focal point for those groups opposed to both the organization’s mission and regulatory powers.

But the economic dimension of globalization is perhaps best symbolized by the expansion of production, investment, and sales by multinational corporations into other countries. According to the WTO, world merchandise exports doubled from \$1.8 trillion in 1983 to \$3.7 trillion in 1993, doubling again to \$7.3 trillion in 2003, and rising to \$13.6

² International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, May 1997, p. 45.



trillion in 2007.³ Meanwhile, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), whose members consist of the world's 30 most prominent market democracies, reports that the total stock of inward investment among its members rose from \$1.3 trillion in 1990 to \$7.3 trillion in 2004.⁴

For the purposes of this article, the most important implication of globalization is its effect on the economic competitiveness of countries and particular industries. Globalization's impact on the defense industry will be addressed in subsequent sections. However, there is an abundant literature aimed at advising business and government decision-makers on how to capitalize on the globalization process. In *The Work of Nations*, former US Secretary of Labor Robert Reich argued that, in an era where companies are no longer as committed to their home country, public policies need to focus on enhancing education, skills, and training in an effort to make their country an attractive location for investment by either domestic or foreign companies.⁵ Management consultant Kenichi Ohmae contended that the forces of globalization were making it less useful to talk about national economies, and that the rise of industrial clusters would make regional economies a more accurate tool for mapping global economic development.⁶ In his 2005 best-seller *The World is Flat*, Thomas Friedman argues that the information technology revolution has reduced (perhaps even flattened) the advantages of the industrialized countries.⁷ An ever-increasing number of bright and educated workers, particularly in China and India, require only an internet connection to "plug and play" to participate in the global economy. The way forward, according to Friedman, is to equip more Americans with skills that will keep them ahead of foreign competitors. Business strategists like Michael Porter contend that countries still have some key locational advantages, and that they should build upon these "diamonds" of national advantage to enhance economic competitiveness.⁸

To summarize, the economic strands of globalization are playing a key role in structuring the global economy. How companies in the defense industry (and their home governments) respond to these pressures is the focus of the remaining sections.

3. Defense Industry Background

3.1. United States

Historically, the engine of growth for the US defense industry was strong domestic demand, fueled by the Cold War. Times were especially prosperous for the industry from the late 1970s through the late 1980s. By the early 1990s, however, the defense budget was slashed in search of a "peace dividend," and the defense industry realized that the golden years of

³ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2008*, in http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2008_e/its2008_e.pdf.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, June 2006.

⁵ Reich, Robert (1991): *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York, Knopf.

⁶ Ohmae, Kenichi (1995): *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York, The Free Press.

⁷ Friedman Thomas L. (2005): *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

⁸ Porter, Michael: "The Competitive Advantage of Nations", *Harvard Business Review*, vol. 90, no. 2 (1990), pp. 73-93.



President Ronald Reagan's buildup were over. Military spending declined from \$458 billion in 1990 to \$342 billion in 2000 (in constant 2005 dollars), with the steepest decline coming in the mid-1990s (see TABLE 1). Prodded in 1993 by then Secretary of Defense Les Aspin, the industry hastened to adjust.⁹ Layoffs by firms such as Northrop, Hughes, Lockheed, General Dynamics, Litton Industries, and TRW marked a spate of "downsizings" and acquisitions, culminating in the mergers of Lockheed and Martin Marietta, Northrop and Grumman, Boeing and McDonnell Douglas, and Raytheon and Hughes. A 2003 Pentagon report found that the 50 largest defense suppliers of the early 1980s since had become the country's top five contractors.¹⁰

US firms now dominate the global defense industry: seven of the top ten defense companies in the world are based in the US, including Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, General Dynamics, Raytheon, L-3 Communications, and United Technologies (see TABLE 2). The US defense industry – or at least the aerospace and electronics components of it – consolidated quickly, but with the strong urging of the Pentagon. Most of the mergers occurred between 1993-1998, and allowed firms to either consolidate existing strengths in the defense sector or add a business with steadier revenue streams to complement their civilian side. Boeing's acquisition of McDonnell Douglas, for example, helped the company diversify into the military market. It has done so not simply by building military aircraft, but by becoming a prime contractor delivering integrated battle systems that link together equipment and systems used by different military branches.

Since the late 1990s, major defense contractors have pursued three strategies: buying relatively small defense units from diversified US conglomerates (like General Motors and TRW); acquiring defense-related businesses outside of aerospace and electronics (such as information technology or shipbuilding); or expanding abroad by buying foreign defense firms. The first strategy has been just about exhausted at this point in time. The second strategy is likely to continue to be popular, especially in a post-9-11 world where the US government is spending considerable sums on Homeland Security, intelligence, and surveillance. It is the third strategy that will present the most interesting possibilities in the near-term. Larger European or US companies now have acquired most of the smaller European defense firms. The next step for US firms in the transatlantic market would be to acquire or merge with large European companies – a much more significant development than the ad hoc alliances and collaborations that often arise with large multinational weapons systems. Since the obstacles to this strategy are formidable, other options include acquisitions of and teaming arrangements with companies outside of the North Atlantic region. While such companies typically do not have the same level of technological and production experience as European ones, other factors (as will be described below) can make this an attractive option.

Technological change plays an increasingly critical role in defense industry developments. In the post 9-11 "Global War on Terror" (GWOT) era, the US government is shifting its spending priorities in ways that emphasize information technology, intelligence, surveillance, communications, and related technologies. Since such spending requires high levels of security, foreign firms – even European ones – are at a competitive disadvantage for Pentagon and Homeland Security contracts, even at the subcontractor level. Some defense

⁹ Augustine, Norman: "Reshaping an Industry: Lockheed Martin's Survival Story", *Harvard Business Review* (May-June, 1997), pp. 83-94; Dowdy, John J.: "Winners and Losers in the Arms Industry Downturn", *Foreign Policy*, vol. 104 (1997), pp. 88-101.

¹⁰ Schneider, Greg and Merle, Renae: "Reagan's Defense Buildup Bridged Military Eras", *Washington Post*, 9 June 2004, p. E1.



firms are making the necessary changes to fill the needs of anti-terrorism and homeland security.¹¹ Northrop Grumman expects its sales to the US government related to homeland security to be at least \$500 million. The US Department of Homeland Security has a faster growing budget than the military defense budget, with investments expected to grow more than 10 percent each year until 2009. But most foreign firms will not be trusted to supply these needs. Still, with a 2007 budget for defense of \$439 billion, a figure larger than the combined total of the world's next 20 biggest military spenders, and weapons procurement of \$147 billion, the US is the most lucrative market for defense companies – US or foreign.¹²

3.2. Europe

The rationalization and restructuring of individual European defense companies occurred after US defense industry consolidation. Europe's defense industry began the 1990s as a collection of national defense fiefdoms. While the US defense industry was rapidly consolidating during the first half of the decade, most European firms continued to look inward. Transnational collaborations that did exist generally took the form of joint ventures (for products like missiles) or multinational consortia (like the Eurofighter) – both of which enabled defense firms to maintain their national independence. Large-scale cross-border mergers were hindered by the reluctance of most European governments to see a domestic company acquired by a foreign firm.

By the late 1990s, this situation became untenable. Given the consolidation in the US defense industry, the political impetus for a European Security and Defense Policy (ESDP) within the EU, and the fact that other sectors had begun to consolidate to take advantage of Europe's Single Market Program, European defense firms found themselves under political and economic pressure to consolidate.¹³ The first major consolidation occurred in the United Kingdom (UK) in January 1999, when GEC agreed to sell its defense arm (Marconi Electronic Systems) to British Aerospace. The new entity was renamed BAE Systems (BAE). Nine months later the most significant cross-border defense union to date occurred. The first step, as in the UK, was national consolidation. As part of its privatization in June 1999, France's Aérospatiale joined with Matra to create an aerospace and defense electronics powerhouse. Four months later, this combined entity merged with Dasa to form European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). CASA, Spain's leading aerospace and defense firm, also merged into EADS. BAE now dominates Europe's defense industry with 2007 defense revenues of \$29.8 billion (95 percent of total revenues), while \$12.2 billion (21 per cent) of EADS's total \$57.6 billion total revenue comes from defense (see TABLE 3).

Prior to the consolidation of Europe's aerospace sector into BAE and EADS, Airbus had operated as a consortium under which the four partners (Aérospatiale, Dasa, British Aerospace, and CASA) kept ownership of their engineering and production assets. As a result of the consolidation, Airbus became owned by EADS (80 percent) and BAE (20 percent). However, in late 2006, BAE sold its stake in Airbus for about €1.87 billion in an effort to focus its operations in the US market. In spring 2006, Lagardère announced its intention of halving its 15 per cent stake in EADS, while DaimlerChrysler sought to reduce its 30 per cent stake down to 22.5 per cent. Since the French government controls 15 per cent of EADS, the politically sensitive company will remain equally influenced by Franco-German

¹¹ Bowe, Christopher: "Homeland Defence to give Boost to Northrop", *Financial Times*, 17 May 2004, p. 16.

¹² Done, Kevin and Boxell, James: "Successes bring new Challenges", *Financial Times Special Report: FT Aerospace 2006*, 17 July 2006, p. 1.

¹³ Guay, Terrence and Callum, Robert: "Future Prospects of Europe's Defence Industry", *International Affairs*, vol. 78, no. 4 (2002), pp. 757-779.



interests.¹⁴ But this more simplified ownership structure could be complicated by Spain, which is seeking to expand its own aerospace and defense industries. Madrid is interested in increasing its 5.5 per cent ownership share of EADS, since a greater stake would justify redistributing more EADS and Airbus work to Spain.¹⁵

While the bulk of Europe's aerospace and defense electronics sectors has consolidated into BAE, EADS, Finmeccanica, and Thales, other sectors have not followed suit. These include principally land vehicles, naval shipyards, and aircraft engines. Europe has 20 naval shipbuilders and 23 yards, while the US has only two companies making warships (Northrop Grumman and General Dynamics) and six yards.¹⁶ Despite the overcapacity in Europe, a result of less spending by governments on warships, consolidation has been exceedingly slow since the naval sector remains divided along national lines.¹⁷ Germany's ThyssenKrupp acquired Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW), Germany's biggest shipyard, in 2004 and was renamed ThyssenKrupp Marine Systems (TMS). In October 2004, the French government announced plans to privatize as much as 49 per cent of DCN, and began prodding Thales to merge its naval business with DCN. Such a union then would be in a stronger position to combine with TMS, which is now Europe's largest shipyard group. This "EADS approach" to naval consolidation still has to overcome contentious issues over ownership and which shipyards (in France or Germany) are to be closed. Other shipbuilders in Italy and Spain also would need to be coaxed into joining a Franco-German shipbuilder. Consequently, the consolidation of the naval shipbuilding sector will likely take time, despite the clear economic logic of such a move.

Demand for military vehicles has dropped sharply since the end of the Cold War.¹⁸ The German military vehicles sector has shrunk from 44,000 workers in 1989 to just 10,000 in 2000, while France's GIAT reduced its workforce from 17,000 in 1991 to 7,000 in 2001. Spending by the UK Ministry of Defense on combat vehicles dropped 70 per cent between 1990 and 2000. While the industry has responded to the decline in demand with employment reductions, there has been little in the way of company consolidation. In fact, the number of manufacturers of light tracked vehicles worldwide actually increased from 12 to 55 between 1993 and 2003. Consolidation has gone furthest in the UK, with BAE's 2004 acquisition of Alvis Vickers (a company produced by Alvis's acquisition of Vickers from Rolls-Royce in 2002 and of GKN in 1998) making it the only producer of military combat vehicles. In Germany, there are two main producers of land vehicles: Rheinmetall and KMW (the name given to Wegmann's acquisition of Krauss-Maffei's military operations. Finally, France's state-owned GIAT is that country's lone producer. While four land vehicles producers in three countries (and minor firms in other countries) may not seem too unreasonable, the US, which spends far more than Europe on these types of weapons systems, has only two companies: General Dynamics and United Defense. Thus, there is an economic logic for further consolidation within Europe.

¹⁴ Jones, Adam: "Lagardère Focus comes back down to Earth", *Financial Times*, 6 April 2006, p. 16.

¹⁵ Boxell James and Crawford Leslie: "BAE Seeks Details on Airbus Price", *Financial Times*, 5 July 2006, p. 16.

¹⁶ Spiegel, Peter: "Rationalisation Plans Still to Get Off the Drawing Board", *Financial Times*, 13 September 2005.

¹⁷ "Naval Shipyards: Pipe Dreams Aboard", *The Economist*, 28 October 2004.

¹⁸ Baumann, Hannes: "The Consolidation of the Military Vehicles Industry in Western Europe and the United States – Background Paper for the SIPRI Yearbook 2003", (2003), in http://www.sipri.org/milex/aprod/mv_background.pdf.



3.3. International

Defense companies based in the US and Europe dominate the global market. Of the 15 largest companies based on defense revenues, 11 are from the US (see TABLE 2). Of the top 30 defense companies, 18 are headquartered in the US and 10 are European (see TABLES 3 and 4). Of the top 60 companies, 28 are from the US, 18 from Europe, and only 14 are based in other countries. The global imbalance is even more staggering when based on revenue. The top ten US defense companies had combined defense revenues of more than \$174 billion in 2007. The top ten European companies had total defense revenues of \$80 billion, while the top ten companies from outside the North Atlantic region accumulated less than \$18 billion in defense sales.

Clearly, the US defense industrial base dominates the global defense industry. However, on some important indicators, the US defense industry may be viewed as losing ground to foreign rivals. One area is the global arms trade. Between 2003 and 2007, the US was the world's largest supplier of arms, followed by Russia (see TABLE 5). The US market share of the global arms trade during this period was 31 per cent, which is comparable to the 1980s when US firms had 24-30 per cent of the international arms market annually. However, it is a significant drop from the 42-60 per cent market share that the US had every year between 1991-2000, and averaging 51 per cent over that ten-year period. Part of the US drop can be attributed to a turnaround in the Russian defense industry. However, European companies also have been taking a greater share of the global arms market. Germany exported only 5.7 per cent of the world's weapons between 1983-2002, but 9.8 per cent since then. Similarly, France's market share over the past five years has been 8.6 per cent – up from 6.5 per cent during the previous 20 years. The Netherlands, Spain, and Sweden also have experienced rather large increases in exports, while arms sales increased only slightly for Italy and the UK. Part, too, is due to a shrinking of the global arms market. The global arms trade surpassed \$40 billion each year during the height of the Cold War between 1981 and 1983. By the mid-1990s, international arms sales were barely half that level (in constant 1990 dollars). In 2000, the market fell below \$20 billion and stayed there until 2005. Forty per cent of US defense exports between 2001-5 went to established markets in Europe, where defense spending has declined since the end of the Cold War. The upshot is that competition among defense companies for foreign sales is intensifying.

Of course, variations among home markets can account for the decline in market shares. US companies, for example, have had plenty to sell to the US government, as defense spending has risen sharply since 2001 (see TABLE 1). Russian companies, on the other hand, are far more dependent on foreign markets, with the bulk of their exports going to just three countries in 2006 and 2007 – China (43 per cent of Russian arms exports), India (17 per cent), and Venezuela (12 per cent). While the US government bans arms sales to China, that country and India have become important markets for many non-US defense companies. Not only are they major importers of armaments in their own right (China and India were the world's two largest arms importing countries between 2003-7, accounting for 12 and 8 per cent of all arms imports, respectively), but are viewed as rising powers that will have a significant impact on international economics and politics over the course of the 21st century. Consequently, the US has reoriented its relationship with India, and now is more willing to see US defense firms develop collaborations with their Indian counterparts.¹⁹ India, however,

¹⁹ Hagelin, Bjorn; Bromley, Mark and Siemon T. Wezeman: "International Arms Transfers", in *SIPRI Yearbook 2006: Armaments Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).



likely will treat such overtures with a degree of wariness, since the country has been on the receiving end of US sanctions in the past, including those placed on weapons and spare parts. Between 2003-7, India imported more weapons from France, the UK, and even Poland than it has from the US. Thus, European companies likely will have a strong advantage in the Indian market for the short- to medium-term.

Despite its growing economic importance, India was only the 40th largest arms exporter over the 2003-7 period. China ranks 9th, but that is much lower than its standing in the 1980s, when its arms exports were comparable to France, Germany, and the UK. Both countries expect to improve in this area in the coming years, as economic development and the diffusion of technology are expected to help domestic companies produce more sophisticated armaments that have wider appeal in global markets.

4. Globalization and Finance

Clearly, one of the most significant dimensions of globalization is the ability to move money to almost anywhere in the world at high speed. As countries have removed capital controls, investors large and small have more freedom to send their capital abroad and invest in foreign markets. The defense industry is not immune to this trend. Of the five leading US defense companies, Northrop Grumman has the largest share of foreign ownership, with about 7.5 per cent of its stock held by foreigners. Lockheed Martin follows with 7.2 per cent, Raytheon at 4.6 per cent, General Dynamics at 3.5 per cent, and Boeing at 7.8 per cent.²⁰ Many of these shareholdings are owned by foreign mutual funds, presumably on behalf of smaller investors who have capital invested in the funds. US defense companies are among the least international in terms of foreign ownership, although state-held firms in Russia, China, and elsewhere are often even less so. European companies, however, often have large blocs of foreign ownership. Foreign shareholdings of BAE, for example, were around 45 per cent in early 2009, but were as high as 59 per cent in 2003.²¹

The finance dimension of globalization has facilitated the ability of companies to list their shares on multiple stock exchanges. DaimlerChrysler became listed on the New York Stock Exchange (NYSE) in 1998, thereby meeting a goal to have access to a larger pool of investors. BAE also is considering a NYSE listing. Similarly, in June 2006, EADS announced it was seeking a listing on the Xetra Dax index of Germany's Deutsche Borse, which would add liquidity to the stock and give it greater exposure to investors.²² These moves can also increase financial transparency, as companies fulfill the requirements set by different stock exchanges, which is an attractive feature for some investors.

Such trends in foreign portfolio investment, however, are more than matched by cross-border flows of foreign direct investment (FDI), which have exploded over the past decade. According to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), an international organization comprised of the world's 30 most developed economies, FDI flows have increased dramatically since the early 1990s. FDI outflows from OECD members rose from about \$200 billion annually between 1990 and 1993 to \$410 billion by 1997, \$652

²⁰ Data collected from ORBIS database, August 22, 2006.

²¹ BAE Systems website, <http://production.investis.com/investors/shareholder/shforeign/>

²² Flood Chris and Thomson Darryl: "EADS Lifted by Plans for Germany Listing", *Financial Times*, 8 June 2006, p. 28.



billion in 1998, over \$1 trillion in 1999, and more than \$1.2 trillion in 2000.²³ Outflows have dropped sharply from the 1999-2000 boom years, but have been over \$600 billion each year from 2001-2005. Similarly, FDI inflows among OECD members passed \$200 billion for the first time in 1995, rising to \$894 billion in 1999 and just under \$1.3 trillion in 2000, before stabilizing in the \$500-600 billion range in each of the past five years. The stock of inward investment among OECD countries was estimated to be about \$7.3 trillion in 2004 – a huge jump from \$1.3 trillion in 1990. FDI has a tremendous impact on the recipient country's economy. In 2006, US affiliates of foreign (majority-owned nonblank) companies employed 5.3 million Americans, contributed \$615 billion to US GDP, and accounted for 19 per cent of US exports and 26 per cent of imports.²⁴

While FDI is expanding at a rapid pace for many companies, defense firms in general have been latecomers to this process. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ranks the transnationality of companies based on their foreign assets, sales, and employment as a percentage of the company's totals in these areas. Interestingly, under UNCTAD's measure, only three major defense companies rank among the world's top 100 non-financial transnational corporations – BAE Systems (ranked 28th), United Technologies (ranked 68th), and EADS (ranked 83rd).²⁵ Although this measure does not take into account a company's global supply chain, it should not be too surprising that defense companies, which have long focused on their relationship to their home government, have a much higher percentage of their assets, revenues, and employment based in their home country. Nonetheless, the trend for virtually all defense companies in the US and Europe is to extend their international operations. Consequently, the remainder of this section focuses on aspects of FDI that are of particular importance to the defense industry.

4.1. Mergers and Acquisitions

The globalization of capital has contributed to the growth in cross-border mergers and acquisitions (M&A) in nearly every sector, including defense. In many OECD countries, they account for more than half of total FDI. Cross-border M&As to and from the 30 OECD countries amounted to \$1.3 trillion in 2005 – far more than the \$281 billion in 1995.²⁶ Much of the M&A activity, particularly in Europe where deals have outpaced the US in 2006, is within industries. Such “horizontal integration”, which seeks to build efficiencies through cost-cutting and economies of scale, has been slower to come to Europe.

Within the defense industry, there is more opportunity for M&A activity in Europe than in the US. As described earlier, much of the consolidation of the US defense industry was completed by the mid-1990s. There was not much significant movement in Europe until the late 1990s. The first wave of consolidations led to British Aerospace's acquisition of GEC and the formation of EADS through the uniting of French, German, and Spanish aerospace companies. It is very likely that a second round of M&A activity is about to begin. Europe's land vehicles and shipyards are ripe for consolidation, and EADS has made

²³ Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, June 2006.

²⁴ Anderson, Thomas (U.S. Bureau of Economic Analysis): “U.S. Affiliates of Foreign Companies: Operations in 2006”, *Survey of Current Business*, August 2008, pp. 186-203, in http://www.bea.gov/scb/pdf/2008/08%20August/0808_affiliate.pdf.

²⁵ United Nations Conference on Trade and Development, *Largest Transnational Corporations, 2006*, (http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2008top100_en.pdf).

²⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, June (2006) .



overtures to Thales. A union between these two companies would give EADS a dominant presence in defense electronics, but Thales has resisted these overtures, despite encouragement from former French Defense Minister Michèle Alliot-Marie to create a single European satellite maker.²⁷ However, there is industrial (and political) logic to the unification of Thales with Italy's Finmeccanica, since both companies have closer relationships to the Pentagon and UK Defense Ministry than does EADS. Other companies are restructuring in preparation for M&A activity. In early 2006, MBDA, Europe's leading missile maker and co-owned by EADS (37.5 per cent), BAE (37.5 per cent), and Finmeccanica (25 per cent), announced plans to cut 10 per cent of its staff prior to embarking on a fresh wave of cross-border consolidation.²⁸

While still small when compared to the number of mergers among US companies, there have been significant transatlantic deals that have been facilitated by increased capital mobility. In March 2005, BAE agreed to buy the US combat vehicle and armaments manufacturer United Defense Industries for \$4.1 billion.²⁹ The largest acquisition in BAE's history, financed in part by the sales of stakes in several European joint ventures (including those with Finmeccanica and Saab) worth about \$1.9 billion, made the company's US arm the fifth-largest defense firm in the US. Ironically, this deal came a year after BAE thwarted General Dynamics' attempt to acquire the UK armored vehicle maker Alvis by offering a higher bid, thereby engineering a national rather than transatlantic consolidation in land vehicles.³⁰

Defense industry M&As have followed a distinct pattern. The first phase consisted of regional mergers (first in the US, followed by Europe) that led to the formation of large companies in the defense aerospace and electronics sectors. The second phase appears to be unfolding in two ways: consolidation in the land armaments and naval sectors, as well as large firms buying smaller ones on the opposite side of the Atlantic Ocean.

But it is talk of a big transatlantic aerospace and defense industry merger that has captured the imagination of many executives and government officials. Perhaps the most attractive European firm from the US perspective is BAE. General Dynamics, Boeing, and Lockheed Martin have all negotiated with BAE, but the deals fell apart when BAE refused to sell its profitable and fast-growing North American operations.³¹ BAE sells more to the US government than any other non-US company, which would make it a valuable acquisition for a US defense contractor. BAE Systems Inc., the US subsidiary, has seen its sales grow 250 per cent in five years, and has made more than a dozen acquisitions since 2000.³² The US subsidiary also employs 45,000 of BAE's 100,000 workers.³³ In fact, BAE is trying to be so "American" that it was one of the top 20 corporate donors in the 2006 US election cycle.³⁴ Yet, while the US defense market is extremely important to BAE, so are the European defense and civilian markets. Publicly, BAE claims that it is not interested in selling its North American business unit. Certainly, a US firm could make an offer that BAE could not

²⁷ Boxell, James: "EADS Plan for Satellites is 'Good'", *Financial Times*, 28 April 2006, p. 14.

²⁸ Boxell, James: "MBDA Prepares for Consolidation", *Financial Times*, 17 March 2006, p. 17.

²⁹ Huband, Mark: "BAE Advances on US with \$4bn Purchase", *Financial Times*, 8 March 2005.

³⁰ Merle, Renae: "General Dynamics Loses Bid for Britain's Alvis", *Washington Post*, 4 June 2004.

³¹ Spiegel, Peter: "General Dynamics Breaks Off Merger Talks with BAE", *Financial Times*, 22 October 2003, p. 1.

³² Boxell, James: "BAE Systems Pursues its Atlantic Devotion", *Financial Times*, 30 August 2006, p. 19.

³³ *Ibid.*, *Idem.*

³⁴ Kirchgaessner, Stephanie: "UK Defence Group among the Top Donors to US Lawmakers", *Financial Times*, 22 August 2006, p. 1.



reasonably refuse, but negotiations by Northrop Grumman and Boeing have yielded no results and the premium that BAE would demand is too costly for any US company at this time.

4.2. Foreign Investment and Protectionism

While much of the evidence suggests that FDI and M&A activity is on the rise, there are concerns that global financial flows are facing politically-motivated obstacles. In many cases, national security is being raised as an excuse to prevent acquisitions. This was evident in early 2006, when several high profile mergers were opposed by European national authorities, including Mittal Steel's bid for Arcelor and the utilities deals mentioned above.

Some European governments are implementing measures to make defense industry companies more difficult to acquire. The 2002 acquisition of the German shipyard Howaldtswerke Deutsche Werft (HDW) by One Equity Partners (OEP), a US institutional investor, led to fears of a sell out of the German arms industry. These fears were ameliorated somewhat in 2004, when HDW was merged with the shipyards of Thyssen Krupp, with OEP's stake reduced to 25 per cent. However, rules for foreign ownership of defense-related companies were tightened in 2004 and 2005 to stipulate that the acquisition of more than 25 per cent of the voting rights in a German company producing armaments, ammunition, or cryptographic programs has to be reported to the Federal Ministry of Economics and Labour.³⁵ The Ministry then has the right to prevent the investment if necessary to safeguard "important security interests." The list of covered activities was expanded in 2005 to include companies producing and developing engines and gear systems for tanks and similar armored military vehicles. In December 2004, the French government presented 11 sectors (including: businesses relating to certain dual-use items and technology; cryptology services; weapons, munitions, and explosive substances for military purposes; and activities involving design or equipment supply contracts with the French Defense Ministry) for which foreign investment would require government authorization. Under the new rules, prior authorization is needed for investment not only in arms manufacturing, but all companies operating in "the interest of national defense." Russia, too, is in the process of drafting legislation regarding the protection of strategic sectors from foreign ownership. The proposed law would cover a few closed sectors and contain a list of approximately 39 sectors, including arms and defense-related sectors as well as nuclear energy and aerospace industries, in which foreign investors would need government authorization to acquire more than 50 per cent ownership.

The US also is showing increasing signs of protectionism with respect to FDI. In 2005, China's national oil company CNOOC sought to acquire Unocal, but withdrew its bid once vociferous opposition was mounted within the US. In early 2006, Dubai Ports World (DPW), a ports operator based in the United Arab Emirates, sought to acquire British-based P&O. The acquisition, which would have placed six US port terminals under DPW, faced even greater criticism from Congress and a large segment of the public. Much of the criticism was targeted at the Committee on Foreign Investment in the US (CFIUS), the secretive inter-agency panel that reviews deals for potential national security problems. In response to the DPW controversy, Congress has sought to revise the procedure for reviewing foreign acquisitions of US companies for security purposes, with House and Senate committees passing rather different bills in 2006. Among the proposals were the development of a secret ranking system based on a country's relationship with the US, including each country's adherence to non-proliferation control regimes and potential for trans-shipments or diversions

³⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, June 2006.

of militarily sensitive technologies, and more Congressional oversight over CFIUS investigations.³⁶ Business groups, including the Organization for International Investment (OFII), which represents US subsidiaries of foreign companies, lobbied Congress to not make regulations so stringent that the US becomes an unattractive location for foreign investment.³⁷ Former US Secretary of Homeland Security Michael Chertoff suggested that the emotional response to the acquisition threatened to damage the country's economy.³⁸ Likewise, former US Treasury Secretary John Snow and Bruce Josten, Executive Vice-President at the US Chamber of Commerce, expressed concern that the reaction by lawmakers would send a signal that foreign investments from certain parts of the world, particularly the Middle East, are not welcome. One consequence of the DPW case is that companies may now believe their deals must get approval from a broader range of national and state politicians, including key members of Congress as well as governors, since approval from formal channels (i.e., CFIUS, Department of Justice, and FTC) may not be sufficient.³⁹

Such actions in the US and elsewhere prompted the OECD, in its 2006 report on trends and recent developments in FDI, to conclude that, "[w]hile many developing and emerging economies continue to take steps to open their economies to international participation, the international security situation and fears of negative consequences of globalization have prompted the governments of several OECD countries to review their FDI regulations. . . . Without contesting sovereign nations' right to regulate, there is a risk that regulatory action may sometimes exceed what is needed to safeguard essential interests and be motivated by protectionist motives."⁴⁰ Care, therefore, must be taken to ensure that FDI even in defense and defense-related industries is not deterred unless the national security screen has met the highest standard.

Political obstacles exist on the European side as well, particularly in areas like shipbuilding and land vehicles. Before being acquired by BAE, United Defense reportedly presented a takeover bid to Germany's Rheinmetall, while General Dynamics was interested in purchasing the 49 per cent stake in KMW held by Siemens. However, the German government opposes takeovers of German military vehicles producers by US companies.⁴¹ Additionally, the ownership structure of the military vehicles industry in Germany and France makes international acquisitions difficult. Two families hold controlling stakes in KMW and Rheinmetall, which serves to prohibit hostile takeovers and reduce the pressure for maximizing shareholder value. In France, state-ownership makes the acquisition of GIAT all but impossible. Only BAE is a serious player in transatlantic mergers in the land vehicles area, and it emphasized this position with its acquisition of United Defense. With General Dynamics the only US-owned producer of land vehicles, it is unlikely that the Pentagon would permit the company's takeover – even if there were a European company with whom such a merger would make strategic sense.

³⁶ Kirchgaessner, Stephanie: "Plan to Rank Nations in Foreign Deals Revamp", *Financial Times*, 27 March 2006, p. 7.

³⁷ Kirchgaessner, Stephanie: "Foreign Subsidiaries to Warn on US Bill", *Financial Times*, 18 February 2006, p. 4.

³⁸ Sevastopulo, Demetri and Yeager Holly: "Port Deal Reaction is Threat to Economy, Warns Chertoff", *Financial Times*, 13 March 2006, p. 1.

³⁹ Kirchgaessner, Stephanie: "Foreign Companies turn to Congress to Bless Acquisitions", *Financial Times*, 24 April 2006, p. 1.

⁴⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, June 2006, pp. 1-2.

⁴¹ Baumann, Hannes: "The Consolidation of the Military Vehicles Industry in Western Europe and the United States – Background Paper for the SIPRI Yearbook 2003", (2003) in http://www.sipri.org/milex/aprod/mv_background.pdf.



4.3. Privatization

Another trend stimulated by globalization and which impacts foreign investment is the privatization of assets formerly held by governments. While this trend has affected companies in virtually all industries, it has been somewhat slower to come to the defense industry, which is not too surprising given the delicate relationship of this sector to national security. Nonetheless, European governments started to privatize segments of its defense industry in the mid-1990s, shedding control over some defense companies partly to meet the financial criteria of the EU's common currency, and partly due to ideological changes that were shaped by increased international competition.

The trend has since progressed to other countries, with the case of India presenting both opportunities and challenges for US and European defense companies.⁴² In 2006, India appointed private sector Indian companies as prime contractors for rocket launchers. Until now, defense integration work has been done by government corporations or by overseas suppliers. About 70 per cent of India's defense capital budget is spent abroad because of the limitations of its public sector, and because FDI in private sector defense companies was banned until 2002. However, the government decided in 2005 that 30 per cent of the value of foreign defense contracts over 3 billion rupees (about \$66 million) should be offset by purchases, investments, and technology transfer to India. The objective is to persuade foreign defense contractors to engage in joint ventures, which in turn would boost India's defense exports. The strategy is seen as a way for India to build on the success of its information-technology outsourcing companies.

The approach seems to be working. EADS plans to invest \$2 billion in the country over the next 15 years, primarily through a technology center to house Engineering Centre Airbus India, which will focus on high-end engineering design and analysis.⁴³ Additionally, EADS has partnered with the Indian Defense Avionics Research Establishment to develop a missile warning system for the Indian Air Force, and with Antrix (the commercial arm of the Indian Space Research Organization) to jointly develop communications satellites.

In the US, privatization has taken the form of outsourcing, that is hiring private companies to undertake work previously done by the military. Outsourcing picked up speed in the 1980s, when the Reagan Administration sought to privatize a range of government functions, and continued in the 1990s, as the Clinton Administration outsourced food, transportation, and other services as part of its strategy to shrink the military. But it is the Bush Administration that has moved furthest in this area, with payments to contractors for providing food, shelter, security, and other services rising from \$53 billion in 2000 to \$104 billion in 2004.⁴⁴ According to the Congressional Research Service, of the approximately \$365 billion spent on the Iraq war and fight against terrorism between 2002-6, about \$60 billion (16 per cent) was paid to contractors for services. Controversially, oversight safeguards were lifted prior to the Iraq war, including the Department of Defense's ability to circumvent competitive bidding rules in emergency situations. Consequently, sole-source and other non-competitive contracts awarded by the Pentagon have increased 54 per cent since 2000, from \$65 billion to \$100 billion. Although instances of fraud and waste are prevalent, including a finding by Defense Department auditors that Kellogg, Brown & Root (a

⁴² "India's Defence Industry: The Private Sector to the Rescue", *Economist*, 6 April 2006, p. 43.

⁴³ Yee, Amy: "EADS to set up Base in India", *Financial Times*, 30 August 2006, p. 16.

⁴⁴ Kopecki, Dawn: "When Outsourcing Turns Outrageous", *Business Week*, 31 July 2006, pp. 54-55.



Halliburton subsidiary) had billed the government \$1.2 billion for questionable charges, a Congressional Budget Office study suggests that outsourcing is still a net benefit for the Pentagon.

The privatization and liberalization pressures of globalization also have their limits when they confront government-led industrialization strategies. In 2006, Russia merged all of the country's aircraft manufacturers (including Tupolev, Ilyushin, and Mig) into one state-run holding company (the government intends to retain a 75 per cent stake) to be called Unified Aircraft Corporation (UAC).⁴⁵ The new company also incorporates Irkut, a publicly traded company that is partly owned by EADS. Reflecting the multidimensionality of globalization, Russia is also looking outward to develop strategic ties with foreign partners. Airbus is in talks with the Russian government to create a \$25 billion "life-time" partnership that would include developing new aircraft, ordering parts for the A-350 airliner, converting passenger jets to carry cargo, and financing a new-generation aircraft program. Although the Russian government, as mentioned above, views aerospace as a strategic sector, it presented legislation that would loosen restrictions on foreign participation in aircraft projects, including up to 49 per cent ownership stakes (from the present 25 per cent limit).⁴⁶ This is characteristic of Russia's current economic development strategy, which typically begins with domestic industry consolidation with significant government influence over the new entity, and then is followed by an opening to foreign partners with minority stakes. The hope is that domestic consolidation, followed by foreign investment and technology transfer, will revive an aerospace industry that made one-quarter of the world's aircraft during the Cold War years, but has since faltered (the export of some MiG and Sukhoi military aircraft notwithstanding).

5. Production

Another important dimension of globalization is a more complex level of international production. One of the motivating factors for companies to expand FDI is to have access to sources of production in multiple locations. The reasons are both economic and political. Companies, searching for a different mix of workers, new markets, and technological developments, are more willing to manufacture parts of their products abroad. One benefit is reduced costs, since producing some or all of a product abroad may give firms cost advantages vis-à-vis their international competitors. While international economic competition is driving most of this process, politics also plays a key role in some sectors, particularly those that provide opportunities for producing higher value-added goods, technology transfer, good paying jobs (relative to what domestic firms typically pay), and higher levels of exports. Additionally, and especially pertinent to defense firms, production abroad may be necessary to win contracts and sell products in other countries. The defense industry, and those sectors related to it like aerospace, electronics, and information technology (IT), is among the more prominent sectors that are driven by these forces. While multi-nation weapons projects originated in the 1960s, and were motivated primarily (but not exclusively) for political reasons, the scale, cost, and complexity of such programs today make cross-border collaborations an economic necessity.

⁴⁵ Ostrovsky, Arkady: "Russia Merges Aircraft Makers into Single State Company", *Financial Times*, 22 February 2006, p. 2.

⁴⁶ Ostrovsky, Arkady and Done, Kevin: "Russia to Relax Rules on Foreign Investment in Aviation Industry", *Financial Times*, 24 August 2006, p. 1.



The aerospace industry is perhaps the most competitive when it comes to developing an international production base. Aerospace is leading other segments of the defense industry in developing a global base of production. Boeing and Airbus, the world's two dominant aerospace companies, seem to regard the world as their playing field, and as the US and Soviet Union did during the Cold War, they are fighting economic proxy wars through third parties. The intense rivalry between Airbus and Boeing presents opportunities for other firms to play this to their advantage. Italy's Finmeccanica has pursued such a strategy to their benefit. According to the *Wall Street Journal*, "Finmeccanica...reflects the increasingly global aerospace industry, where international partnerships abound and rivals are interlaced through common suppliers".⁴⁷ For example, the Italian company supplies Boeing with components for the 787, works with Lockheed Martin and Northrop Grumman on the Joint Strike Fighter, and collaborates with Lockheed Martin and Textron's Bell Helicopter unit on the Marine One fleet of presidential helicopters. Finmeccanica also partners with Airbus on the A380, with BAE and EADS on the Eurofighter, with France's Alcatel on satellite and space products, and with BAE and EADS on missiles. But the strategy of trying to develop close relations with both Boeing and Airbus does carry risks. Part of the EU's response to the WTO case filed by the US accusing European governments of subsidizing Airbus is that the Italian government provides aid to Boeing projects through Finmeccanica. Attempts by Airbus and EADS to bring Finmeccanica into a tighter relationship, including offering the Italian company a ten percent stake in Airbus in 2000, have not been successful.

US defense companies that are more reliant on defense sales, such as Lockheed Martin, Northrop Grumman, Raytheon, and General Dynamics, are not under the same kind of pressure to expand their international production base as are Boeing and Airbus. Their international strategy tends to take the form of collaborations that, for political and economic reasons, allocate development and production among companies from different countries. While such collaborations are almost entirely between North American and European companies, this may change as other countries (thanks to Boeing and Airbus) develop greater capabilities in aerospace technology and production.

For investment reasons already discussed, product supply chains now integrate multiple countries. The globalization of production is, in part, a response by firms to lower costs in an increasingly competitive marketplace. Host countries see many opportunities from attracting FDI, and the increasing "statelessness" of multinational corporations makes production in a variety of countries a necessary strategy. Boeing is a good example of a US defense company that has developed increasingly intricate global supply chains. Boeing used to design and engineer all of its aircraft models itself. But with the new 787 Dreamliner, Boeing has scoured the world to find the best possible suppliers (or "partners" in the upgraded terminology).⁴⁸ Boeing's new global partners number just under 100, far fewer than the 500-700 utilized in the 777 aircraft, but each has a much higher degree of responsibility for their portion of the work, as well as the overall project. Similarly, Airbus counts 18,000 suppliers in 30 countries (including 100,000 workers in the US) involved in the construction of the A380 superjumbo aircraft.⁴⁹

Boeing and Airbus have two motivations for such strategies. The first is to increase efficiencies by seeking the best suppliers – regardless of location. The second is to persuade

⁴⁷ Michaels, Daniel: "Flight plan: Woo Boeing, Airbus", *Wall Street Journal*, 3 February 2005, p. B6.

⁴⁸ "A Survey of the Company, Partners in Wealth: The Ins and Outs of Collaboration", *Economist*, 21 January 2006, pp. 16-17.

⁴⁹ Pae, Peter: "Airbus Superjumbo is a Plane as Big as the Globe", *Centre Daily Times*, 18 January 2005, p. B7.



prospective buyers (such as nationally-owned airlines) to purchase their planes. For the suppliers, and more specifically, their governments, this is an opportunity to build an aerospace and defense industrial base. In September 2008, Airbus opened a factory in Tianjin, in the hopes that it can expand on the 11 per cent of orders the company currently has from Chinese airlines.⁵⁰ Airbus forecasts that China will order more than \$230 billion in new aircraft by 2023. Since the centrally-controlled ordering process is highly-politicized, Airbus is betting that building aircraft in China (and the technology transfer that goes with it) will strengthen its position vis-à-vis Boeing. For China, this is part of an industrial strategy to build its aerospace and defense sector since, as discussed earlier, there are close links between the two.

Despite the pressures of globalization, political obstacles still can distort the economics of armaments production. EADS is demanding that the British government guarantee the company a greater share of defense and aerospace contracts in exchange for its continued investment in the United Kingdom, now that BAE has sold its 20 per cent stake in Airbus.⁵¹ Given that EADS trails BAE and even Thales and Finmeccanica in terms of defense sales in the United Kingdom, London may have to show more interest in EADS if it wants to ensure that thousands of its citizens will continue to have jobs supplying EADS with Airbus wings and other products.

6. International Trade

A key component of globalization is the promotion of international trade by reducing tariffs and other national barriers. The World Trade Organization (WTO) has been the major global forum for reducing trade barriers. In 2007, world exports of merchandise totaled \$13.6 trillion, representing a 13 per cent annual increase since 2003.⁵² Exports of commercial services jumped by a 12 per cent annual rate between 2000 and 2007 over this period, reaching \$3.3 trillion in 2007. In addition to this 153 member body, the WTO estimates that almost 300 regional trade agreements are operating or under negotiation. Bilateral agreements also have increased over the past decade. While the trade of armaments is largely excluded from such arrangements, defense-related products (including dual-use goods) often are not. The globalization of trade also has made it easier for certain types of weapons (such as small arms) to be traded. Also, firms like United Technologies that produce for both military and civilian markets are susceptible to increased global competition on the civilian side, even as the military side of their business may be fairly protected. Nonetheless, such firms may be forced to respond by restructuring, selling divisions, reducing workforces, or ultimately going out of business – which could seriously affect the defense industrial base.

As a major driver of globalization, technology is particularly important to the defense industry. Despite attempts by US defense firms to stay technologically ahead of potential adversaries, there is reason to believe that the technology gap closes more quickly now than in previous decades. Increasing US concerns about technology transfer may be a logical response to globalization, but it has created frictions with allies participating in the Joint Strike Fighter and other programs. This example highlights the tensions that may arise in

⁵⁰ Michaels, Daniel; Lunsford, J. Lynn and Jiayi Ho, Patricia: “China Urges its Airlines to Curb Plane Orders”, *Wall Street Journal Asia*, 9 December 2008

⁵¹ Boxell, James: “EADS Demands Commitment on UK Contracts”, *Financial Times*, 17 July 2006, p. 19.

⁵² World Trade Organization, *International Trade Statistics 2008*, in http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf.



devising policies to address components of globalization (e.g., technology, trade, and production) that have disparate effects on a particular industry. Technology even has changed the composition of defense industry rankings, with “non-traditional” firms like L-3 Communications, Science Applications International, and Computer Sciences Corp. now among the top US firms in terms of defense revenues.

The global arms trade is not governed by WTO rules, since a country cannot be prevented from taking actions that it considers necessary for the protection of its essential security interests. But the same forces of globalization that have facilitated the trade of “non-arms” goods and services – multinational supply chains, complex transportation logistics, penetration of new markets, and innovative financing – have also helped the weapons industry. A more complicated issue is the trade of dual-use goods, or goods that can be used for both civilian and military applications. In 2006, the US proposed to tighten controls on the export of high technology goods to China.⁵³ While China obviously was disappointed by the Department of Commerce’s plans, US industry is expected to mount a strong protest, arguing that foreign competitors are not bound by the same restrictions on transfer of civilian technology.

Like the foreign investment trends discussed above, the effects of increasing international trade flows affect defense companies in multifaceted ways. But perhaps the most intriguing is the increasingly complex manner in which they are interconnected. If firms want to enhance their opportunities to diversify their sales base by penetrating foreign markets, simply building weapons and related products in their home country will no longer cut it. As a result, one option is to build alliances with strategic partners. This strategy helps defense companies offset the disadvantage of not being a native firm.

For example, European governments are showing a growing inclination to procure weapons from European companies, which is upsetting some US defense firms that could often rely on steady sales to US allies. Airbus’s military subsidiary beat Boeing and Lockheed Martin to win a €20 billion contract to supply seven European countries with 180 new military transport aircraft – the A400M.⁵⁴ The A400M, due into service in 2009, is the first time Airbus has undertaken an all-new project in the defense market.⁵⁵ But the most important test for Airbus came in January 2004, when the UK Ministry of Defence opted to spend \$23 billion on refueling aircraft from EADS.⁵⁶ The 27-year contract was a major blow to Boeing, which has a near monopoly on tanker aircraft, and to BAE, which had teamed up with the US firm in the expectation that they would win the competition. The EADS-headed consortium included Rolls-Royce, which will manufacture the tankers’ engines, and Thales, which will produce much of the avionics in factories in Britain. Losing the UK contract would have effectively shut Airbus and EADS out of the tanker market. While the actual factors determining the outcome of the decision may never be known, it is likely that national industrial issues played a major role. The Airbus-led team, AirTanker, emphasized that its A330s are partly built in the UK and half of all new planes and 90 percent of conversions of the old aircraft used for their bid will be built in the UK. AirTanker claimed that 7,500 jobs would be added or sustained if their bid was picked, while Boeing’s team could claim just 5,000.

⁵³ Dinmore, Guy: “China Anger at US Exports Plan”, *Financial Times*, 27 June 2006, p. 4.

⁵⁴ Spiegel, Peter: “Boeing’s Main Rival Decides the best Offence is Defence”, *Financial Times*, 19 November 2003, p. 16.

⁵⁵ Done, Kevin: “Airbus in a Spin as Investors Punish Delays”, *Financial Times*, 15 June 2006, p. 20.

⁵⁶ Odell, Mark; Spiegel, Peter and Daniel, Caroline: “Boeing to Lose out on \$23bn Deal”, *Financial Times*, 23 January 2003, p. 1.



7. Conclusions

Globalization, in many ways, has strengthened the hand of defense companies at the expense of national governments. With more opportunities to expand their international presence, governments, at times, are being required to make concessions that would have been unheard of even a decade ago. With the Pentagon and European ministries of defense in a monopsonist position (i.e., being the only buyer), defense firms, which were very much oriented around a national production and finance base, were dependent on receipt of weapons contracts from their home governments, often in the face of intense competition with other firms in the industry. Of course, international arms sales were present and often vital for a company's success, but exports almost always were secondary, since they were a way to increase production runs, capitalize on learning from manufacturing processes for the home market, and lower overall per-unit costs.

But today, many companies are looking at foreign markets much sooner – or even instead of home markets. BAE is perhaps the best example of this. With probably the most open defense procurement markets in the world, the UK has often awarded contracts to foreign companies instead of its own national champion – BAE. According to a December 2005 White Paper, the UK Ministry of Defense placed 5 per cent of its 2004-5 spending on imports, 14 per cent with foreign-owned UK-based companies, and 13 per cent on cooperative European programs.⁵⁷ In contrast, the US spent less than 2 per cent on imports and 7 per cent with foreign-owned companies. With BAE generating an increasing percentage of its sales abroad, and even considering moving its corporate headquarters to the US, the British government revised its policy in 2006. The Ministry of Defense now promises to make BAE the government's partner of choice for air, land, and sea weapons procurements.⁵⁸ The new more cooperative relationship ensures the preservation of an indigenous defense industrial base, a serious concern of the government's, and provides BAE with an understanding that more contracts with the Ministry of Defense will be forthcoming.

Nigel Whitehead, head of BAE's fighter jet business, probably sums up the views of many defense industry executives – US and foreign – when he says, “The sentimental engineer in me wants to be in the UK. But if you look at the cold reality of corporations, we have to determine the best markets in which to invest shareholders' money.” The increasing difficulty of reconciling national loyalties and international business opportunities has been the main point of this article. Given the effects that globalization has had on national industrial bases around the world, governments in Europe and the US will need to think hard about the necessary measures to enhance their countries' national security. However, given the scope of globalization and the multiple actors and dimensions that underpin it, it is beyond the ability of national governments to shape its direction, even as globalization relates to the narrowly-defined and historically territorially-constrained defense industrial base.

⁵⁷ The Secretary of State for Defence, *Defence Industrial Strategy: Defence White Paper*, December 2005.

⁵⁸ Boxell, James: “After the Battle of Britain: How BAE can call itself Champion”, *Financial Times*, 23 June 2006, p. 11.

TABLE 1: Defense Spending of Selected Countries¹

	1990	2000	% Change from 1990	2005	% Change from 2000	2007	% Change from 2005
United States	\$457,648	\$342,172	-25.2%	\$503,353	47.1%	\$546,786	8.6%
France	57,340	50,205	-12.4%	52,917	5.4%	53,579	1.3%
Germany	58,464	41,147	-29.6%	38,060	-7.5%	36,929	-3.0%
United Kingdom	60,696	47,778	-21.3%	60,003	-25.6%	59,705	-0.5%
China	13,153 ²	23,778 ²	80.8%	44,322 ²	86.4%	58,265 ²	31.5%
India	12,036	17,697	47.0%	22,273	25.9%	24,249	8.9%
Israel	8,003	9,574	19.6%	10,303	7.6%	12,233 ²	18.7%
Japan	39,513	43,802	10.9%	44,165	0.8%	43,557	-1.4%
Russia	171,349 ²	19,141 ²	-88.8%	28,492 ²	48.9%	35,369 ²	24.1%
World	1,136,000	875,000	-23.0%	1,113,000	27.2%	1,214,000	9.1%

¹Figures are in US\$ million, at constant 2005 prices and exchange rates are for calendar year.

² Estimate.

Source: Figures derived from the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <http://milexdata.sipri.org/result.php4> and http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_wnr_table.html.



TABLE 2: Top Ten United States Defense Companies (2007)

US RANK	WORLD RANK	COMPANY	2007 DEFENSE REVENUE ¹	2007 TOTAL REVENUE ¹	% OF REVENUE FROM DEFENSE
1	1	Lockheed Martin	\$38,513	\$41,862	92
2	2	Boeing	32,080	66,387	48
3	4	Northrop Grumman	24,597	32,018	77
4	5	General Dynamics	21,520	27,240	79
5	6	Raytheon ²	19,800	21,300	93
6	8	L-3 Communications	11,240	13,961	81
7	10	United Technologies	8,761	54,759	16
8	12	Science Applications International Corp. ³	6,511	8,935	73
9	13	KBR	5,967	8,745	68
10	14	Honeywell	5,000	34,600	15

¹ In millions of US dollars.

² Based on estimated growth, DoD contracts.

³ For fiscal year ending 1/31.

Source: Figures derived from *Defense News* Top 100
(<http://www.defensenews.com/index.php?S=06top100>)



TABLE 3: Top Ten European Defense Companies (2007)

EUROPE RANK	WORLD RANK	COMPANY	COUNTRY	2007 DEFENSE REVENUE ¹	2007 TOTAL REVENUE ¹	% OF REVENUE FROM DEFENSE
1	3	BAE Systems	UK	\$29,800	\$31,400	95
2	7	EADS ²	Multiple	12,239	57,600	21
3	9	Finmeccanica	Italy	10,601	19,779	54
4	11	Thales	France	7,246	18,116	40
5	16	Rolls Royce	UK	4,393	14,840	30
6	18	DCNS	France	4,155	4,155	100
7	20	Saab	Sweden	3,235	3,594	90
8	22	SAFRAN Group	France	3,156	17,679	18
9	27	Rheinmetall	Germany	2,588	5,891	44
10	28	Dassault Aviation	France	2,533	5,891	43

¹ Figures are in US\$ million. Currency conversions calculated using prevailing rates at the end of each firm's fiscal year.

² At the end of 2008, EADS was 22.5% owned by DaimlerChrysler (Germany), 25% by SOGEADE (a French holding company comprised of Lagardère and the French state), and 5.5% by SEPI (Spanish state holding company). Approximately 47% of EADS shares are held by the public. EADS is registered in the Netherlands.

Source: Figures derived from Defense News Top 100
<http://www.defensenews.com/index.php?S=06top100>)



TABLE 4: Top Ten Defense Companies Outside United States and Europe (2007)

WORLD RANK	COMPANY	COUNTRY	2007 DEFENSE REVENUE ¹	2007 TOTAL REVENUE ¹	% OF REVENUE FROM DEFENSE
24	Almaz-Antei ²	Russia	\$2,896	\$3,253	89
25	Mistubishi Heavy Industries ^{3,4}	Japan	2,778	27,166	1
34	Israel Aerospace Industries	Israel	1,962	3,316	59
36	Elbit Systems	Israel	1,883	1,982	95
37	Aviation Holding Company Sukhoi ²	Russia	1,786	1,942	92
41	Hindustan Aeronautics ³	India	1,607	2,009	80
45	Rafael Armament Development Authority	Israel	1,374	1,374	100
49	ST Engineering	Singapore	1,153	3,494	33
50	Tactical Missiles ²	Russia	1099	1,157	95
51	Kawasaki Heavy Industries ^{3,4}	Japan	990	16,518	6

¹ Figures are in US\$ million. Currency conversions calculated using prevailing rates at the end of each firm's fiscal year.

² Defense revenue is estimate by Center for Analysis of Strategies and Technologies, Moscow.

³ Fiscal year ending 3/31.

⁴ Defense revenue from Japan Defense Agency contracts.

Source: Figures derived from Defense News Top 100
<http://www.defensenews.com/index.php?S=06top100>)

TABLE 5: International Arms Sales: Ranked by Top Ten Suppliers of Major Conventional Weapons (2003-2007)¹

Supplier	1983	1988	1993	1998	2003	2004	2005	2006	2007	1983 - 2002	2003 - 2007
United States	13,144	11,569	14,623	15,376	5,581	6,616	7,026	7,821	7,454	226,432	34,498
Russia	13,986	12,801	3,527	2,046	5,355	6,400	5,576	6,463	4,588	151,339	28,382
Germany ³	2,315	1,587	1,562	1,754	1,707	1,017	1,879	2,891	3,395	32,933	10,889
France	3,055	1,793	792	3,340	1,313	2,267	1,688	1,586	2,690	37,792	9,544
UK	2,362	1,175	1,446	1,211	624	1,143	871	978	1,151	32,705	4,767
Netherlands	441	767	446	584	342	218	611	1,575	1,355	8,426	4,101
Italy	1,204	499	466	420	311	210	818	694	562	10,790	2,595
Sweden	104	499	115	319	468	287	536	437	413	5,571	2,141
China	1,900	2,103	1,341	401	580	288	271	562	355	23,541	2,056
Spain	249	151	101	164	158	56	133	825	529	3,036	1,701
World Total	41,944	36,158	26,351	27,026	18,750	21,089	21,256	26,223	24,210	578,122	111,528
US % of Total	31.3 %	32.0 %	55.5 %	56.9 %	29.8 %	31.4 %	33.1 %	29.8 %	32.3 %	39.2 %	30.9 %

¹ Figures are in US\$ million at constant (1990) prices.

² Figures are for Soviet Union through 1991 and for Russia from 1992-2007.

³ Figures are for Federal Republic of Germany.

Source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); SIPRI Arms Transfers Database (http://www.sipri.org/contents/armstrad/at_db.html)





LA PRESENCIA DE CHINA EN ORIENTE PRÓXIMO TRAS LA GUERRA FRÍA: RELEVANCIA Y EFECTOS DE SU DIPLOMACIA E INTERESES ECONÓMICOS EN LA REGIÓN

Eric Pardo Sauvageot ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Desde la Segunda Guerra Mundial, la presencia china en Oriente Próximo ha evolucionado desde presupuestos dogmáticos hacia un mayor pragmatismo. Sin embargo la necesidad de ver a una región clave como Oriente Próximo en plena estabilidad no ha cambiado desde entonces; si en la Guerra Fría se temía al dominio por parte de las potencias enemigas, con las reformas económicas y la caída del Bloque del Este, China se ve cada vez más ligada por su dependencia energética. Tal interés por la estabilidad hace que su agenda diplomática coincida con la de los EEUU, pero sus relaciones bilaterales con países como Irán, y en especial la venta de armas, causan serias fricciones. La proliferación no es el único problema, el espectro de la competición energética también ensombrece la perspectiva de las futuras relaciones entre ambos países. Sin embargo, hay elementos de cooperación no sólo por el anhelo compartido por la estabilidad: Sin que China quiera ni pueda sustituir a los EEUU en su papel regional hegemónico y sin que haya aprovechado el unilateralismo de la administración Bush para atraer políticamente a otros países con aprensiones, las oportunidades que la cooperación energética abre y las posibilidades de que la dependencia china de Arabia Saudita acerque posiciones sobre Irán, son elementos que la Administración Obama debería de tener en cuenta. Una comprensión de los mecanismos de las relaciones trilaterales entre ambos países y Oriente Próximo será necesaria para explotar los elementos que favorezcan la armonía y la estabilidad.

Palabras clave: China, Oriente Próximo, proliferación, dependencia energética.

Title in English: *"Chinese Presence in the Middle East after the Cold War: Importance and Effects of its Diplomacy and Economic Interests in the Region".*

Abstract:

Since the Second World War, Chinese diplomacy in the Middle East evolved from sheer dogmatism to growing pragmatism. Still, the need of securing stability in a key region did not change since then; if during the Cold War the main threat was domination by enemy powers, economic reforms and the collapse of Communism ushered China into an era of energy dependence from the Middle East. Such interest in stability makes its agenda coincident with the US', but its bilateral relations with countries such as Iran, in particular regarding arms transfers, cause important frictions. Proliferation is not the only problem. The prospect of energy competition casts a shadow on their future relations. Nevertheless, there exist some elements other than their shared longing for stability: As China neither wants to nor is able to substitute the US as the regional hegemonic power and did not either take advantage of Bush's unilateral foreign policy to politically entice apprehensive countries, the opportunities open by energy cooperation and the possibilities of seeing Chinese dependence of Saudi Arabia change its policy towards Iran, are elements to be considered by the incoming Obama Administration. Understanding the mechanisms of trilateral relations between both countries and the Middle East will be necessary to exploit the elements conducing to harmony and stability.

Keywords: China, Middle East, proliferation, energy dependence.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Eric Pardo Sauvageot es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. España. *Email:* epardosauvageot@hotmail.com



1. Introducción

La región de Oriente Próximo, vista desde Extremo Oriente se encuentra en el lado opuesto del continente asiático. China y la serie de países que componen el Medio Oriente pertenecen por tanto a espacios históricos y geopolíticos muy alejados, y sin embargo la globalización en las relaciones internacionales hace que los lazos se incrementen. Una de las razones más relevantes son las reservas energéticas que Oriente Próximo contiene, elemento que fuerza a las naciones orientales a prestar una atención creciente a una región llamada a convertirse en fuente ineludible del motor económico de todo país emergente; así fue primero para Japón, mientras que desde las dos últimas décadas es el gigante chino quien se lanza a la carrera, el fin de la autosuficiencia energética en 1993 y el imparable crecimiento explican la razón de que se vea forzada a incluir a la región como una pieza de gran importancia en su diplomacia².

Sin embargo la inestabilidad política inherente, principalmente a raíz de las tensas relaciones entre Israel y el mundo árabe, condicionadas por el contencioso palestino, las devastadoras guerras que han tenido lugar en Irak y las amenazas de proliferación de WMD³, especialmente agudas en estos últimos años por las veleidades iraníes y que pueden potencialmente hacer empeorar las suspicacias entre el mundo sunita y chiíta a raíz de las luchas inter-sectarias de Irak, son factores que dotan a esta región de una de las mayores inestabilidades del planeta.

Dado este contexto, garantizar que los conflictos políticos no supongan interrupción alguna en el suministro energético se convierte en la principal razón de ser de la diplomacia de cualquier país consumidor. De hecho hablamos en este caso no de amenazas meramente hipotéticas sino de la posible repetición de patrones ya conocidos. El caso más flagrante es sin duda la serie de choques petroleros de 1973 y 1979, como medida de retorsión a la política de apoyo a Israel de numerosos países occidentales.

Ahora que Asia está cobrando una creciente importancia en el consumo mundial de recursos energéticos, los dilemas que se le plantearon a Occidente van pasando al orden del día en las cancillerías asiáticas; Japón, país extremadamente dependiente y que ya en los 70 ocupaba el tercer puesto entre las economías desarrolladas, tuvo que hacer frente al dilema con mayor o menor éxito, y estando China a día de hoy dependiendo en casi un cincuenta por ciento de sus fuentes energéticas del exterior⁴, tiene que atribuir igualmente un peso determinante a los países exportadores del Medio Oriente⁵.

² Para entender la situación general de China a este respecto y los cambios introducidos desde 1993, ver: Downs, Erica, "China", *Energy Security Series, The Brookings Foreign Policy Studies*, The Brookings Institution, (December 2006), en <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2006/12china/12china.pdf>. También recomendamos: "China", *Country Analysis Briefs*, Energy Information Administration (EIA) en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/Background.html>.

³ Utilizamos de aquí en adelante las siglas en inglés (Weapons of Mass Destruction) para referirnos a las Armas de Destrucción Masiva.

⁴ Con datos actualizados al 14 de Octubre de 2008, según la EIA (Energy Information Administration) de los EEUU, la producción total de petróleo de China ha alcanzado unos 3.844, 87 mil. b/d (la de crudo se mantiene en los 3.672,74 mil. b/d), mientras que su consumo alcanza los 7.201,28 mil. b/d., en http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=CH.

⁵ De hecho según datos de 2006 publicados por la EIA, Arabia Saudita, Irán, Omán y Yemen ocupan respectivamente los puestos segundo, tercero, quinto y séptimo de entre los países exportadores a China, lo cual da una idea del peso de las importaciones procedentes de la región. Ver: "China", *Country Analysis Briefs*, Energy Information Administration (EIA) en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/Background.html>.



Sin embargo la presencia china no data únicamente de los últimos años, de hecho durante la Guerra Fría, época en la que el país se encontraba mucho menos desarrollado y gozaba de una autosuficiencia absoluta en materia energética, China mantenía un papel en el Medio Oriente dictado principalmente por motivos ideológicos dentro de los cuales pesaban consideraciones estratégicas. Desde entonces China ha sustituido los dogmas por otras motivaciones de carácter totalmente pragmático a medida que sus intereses económicos y energéticos han ido aumentando.

En todo caso, el elemento económico no ha soslayado al político a medida que cambiaban las motivaciones de la república popular, pues como hemos dicho al principio, el ordenamiento estratégico de Oriente Próximo y las relaciones entre sus diferentes países predisponen a la región a la inestabilidad. Teniendo China cuellos de botella tan sensibles por donde transita la mayor parte de sus importaciones energéticas, tales como el estrecho entre Taiwan y el continente, el estrecho de Malaca y sobretodo el estrecho de Ormuz cerrando el Golfo Pérsico y cuya interrupción le aislaría de la mayor parte de las reservas del Medio Oriente, tiene muy presente la necesidad de estabilidad en la región. De ahí que para un país como China el instrumento político tenga dos fines: consolidar sus relaciones con los países exportadores y colaborar en la medida de lo posible en la estabilidad regional, lo cual explica que veamos a China inmersa en actividades tanto económicas como políticas que implican a su diplomacia y que cobran un papel ancilar determinante para el éxito en el apartado económico.

2. Antecedentes Históricos: Etapa de la Guerra Fría: de Mao a Deng Xiaoping

Durante esta etapa el interés de China se basaba principalmente en consideraciones estratégicas que a su vez respondían a una particular visión ideológica de las relaciones internacionales; a pesar de los escasos resultados posteriores no hay base para afirmar que se tratase de una región marginal para China. La relativa constancia en su gran objetivo a nivel global, el mantenimiento de un equilibrio de poderes, incluía a Oriente Próximo, de cuya importancia estratégica, derivada de sus recursos, se era plenamente consciente; de hecho Mao Tse-tung ya percibía con angustia la posibilidad de un aumento de la influencia de Alemania en la región durante la IIª Guerra Mundial⁶, y en 1942 en el Congreso de Yanan identificaba explícitamente a la región como “zona intermedia” entre Asia y Europa⁷. Oriente Próximo girará pues en torno a diversos imperativos estratégicos y se ajustará en sus cálculos tanto a las tres fases que caracterizan la diplomacia con Mao⁸ como al reordenamiento posterior de Deng Xiaoping, en cuya lógica se mantienen presupuestos similares:

⁶ Shichor, Yitzak (1977): *The Middle East in China's Foreign Policy 1949-1977*, Cambridge, London, New York, Melbourne, Cambridge University Press, pp. 9-11. Un análisis algo más detallado de este episodio en la contienda mundial puede verse en: Heinrichs, Waldo (1988): *Threshold of War, Franklin D. Roosevelt and American Entry into world War II*, New York, Oxford, Oxford University Press, p. 57-59.

⁷ Harris, Lilian Craig (1993): *China Considers the Middle East*, London, New York, I. B. Tauris & Co Ltd., p. 78.

⁸ Ver para un análisis más detallado de las tres fases de la estrategia maoísta: Golstein, Avery (2005), *Rising to the Challenge*, Stanford, Stanford University Press, pp. 20-21. Yahuda, Michael (1983), *Towards the end of Isolationism: China's Foreign Policy after Mao*, London & Basingstoke, MacMillan Press, pp. 25-43.



- (1) Etapa de Oposición a los EEUU y Solidaridad del Bloque Socialista con la URSS al Frente.
- (2) Fase de Distanciamiento de la URSS, Equidistancia entre ésta y los EEUU y Establecimiento de un Frente Tercermundista Anti-imperialista.
- (3) Definitivo Enfrentamiento con la URSS y Acercamiento a los EEUU para Contrarrestar su Amenaza.
- (4) Mayor equidistancia entre los EEUU y la URSS y apuesta por un mundo multipolar abierto al desarrollo de China.

2.1 Etapa de Oposición a los EEUU y Solidaridad del Bloque Socialista con la URSS al Frente

Inicialmente el objetivo era evitar que los EEUU controlasen Oriente Próximo y pudiesen así asfixiar a la URSS. En vista del carácter eminentemente “reaccionario” de los regímenes de Oriente Próximo (exceptuando a Egipto e Irán), China moderó sus posturas y buscó desgajarlos del bloque imperialista⁹. Esta estrategia se vio sin embargo muy dificultada por lo que Yitzak Shichor identifica como la gran limitación de China, lo poco que tenía que ofrecer al mundo árabe¹⁰. A ello se le unieron las torpezas que cometió a raíz de sus prejuicios ideológicos y su corolario de incoherencias¹¹: si ya de por sí las relaciones con Egipto e Irán poco pudieron aportar por el escaso incentivo de las relaciones comerciales, China identificó, como en el caso de Egipto, derivas “fascistas” en el régimen Naguib-Nasser, críticas que en poco contribuyeron a la profundización de las relaciones¹².

Una segunda etapa que se inició en la segunda mitad de los años cincuenta, dio resultados algo más sustanciales. La convicción del retroceso imperialista a raíz de las derrotas “imperialistas” en Corea e Indochina volvió a los regímenes árabes “reaccionarios” menos amenazantes¹³. Además con la Conferencia de Bandung de abril de 1955 China se vio otorgada un papel de importancia en el seno de la comunidad de países opuestos al imperialismo y al colonialismo, que intentaría poner a su provecho en su diplomacia en Oriente Próximo¹⁴: con ello China (1) logró el reconocimiento de varios países, Egipto, Siria y Yemén en 1956 y (2) se asoció con Egipto (se establecieron relaciones diplomáticas), país que le ofreció un considerable ascendente en el tercer mundo¹⁵ y cuyo conflicto por la nacionalización del Canal de Suez consolidó su creencia en un frente alternativo tercermundista¹⁶.

⁹ Shichor, “The Middle...”, *op. cit.*, pp. 12-17.

¹⁰ Asumimos, aunque ello suponga una imprecisión, que Irán se incluye dentro de esta denominación, por facilitar la expresión y por entender que mundo musulmán sería casi aún más impreciso por englobar países de otras regiones.

¹¹ Un ejemplo es la caracterización errónea del problema palestino y la primera Guerra Árabe-Israelí como mero producto de la instigación imperialista (EEUU y Reino Unido) de dos espacios que a fin de cuentas comparten el mismo frente al bloque anti-imperialista. (Shichor, “The Middle...”, *op. cit.*, pp. 33-36; Harris, “China considers...”, *op. cit.*, pp. 86)

¹² Shichor, “The Middle...”, *op. cit.*, pp. 29-32. Harris, “China considers...”, *op. cit.*, pp. 82-83.

¹³ *Ibid.*, p. 37.

¹⁴ Harris, “China considers...”, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵ *Ibid.*, p. 91

¹⁶ Shichor, “The Middle...”, *op. cit.*, pp. 62-63; 68.



Sin embargo con la reacción en la segunda mitad de la década de los 50, los EEUU asumieron un papel más asertivo (Intervención de Suez, “Doctrina Eisenhower”). Creció así el miedo a la ofensiva “imperialista”. La respuesta, una mayor radicalización para hacerle frente, fracasó: en primer lugar, Egipto llevaba a cabo una política interna anti-comunista, se alienó a Irak (Fundación de la República de la RAU, Egipto-Siria) y propugnaba el neutralismo, en segundo lugar, Irak no se ofrecía como sustituto a Egipto (igualmente reprime al comunismo) y en tercer lugar, la URSS “contemporizaba” con los países occidentales y renunciaba a oponerse como vanguardia revolucionaria a los EEUU¹⁷.

2.2. Fase de Distanciamiento de la URSS, Equidistancia entre Ésta y los EEUU y Establecimiento de un Frente Tercermundista Anti-imperialista

El antagonismo con la URSS lejos de corregirse, acabó llevando a la ruptura definitiva en 1963, lo que elevó la categoría de Oriente Próximo como región cuyo dominio, esta vez de dos potencias imperialistas, la URSS y los EEUU, había que evitar a toda costa. Se mejoraron las relaciones con Egipto, aumentó el interés en regímenes izquierdistas como Siria, Argelia y Yemen y se apoyó a la OLP frente a Israel buscando ganarse la confianza del mundo árabe. Sin embargo el fracaso y la decepción con Oriente Próximo fue grande, pues si de un lado los países árabes prefirieron a la URSS por los apoyos económicos y militares que podía prestar, la Guerra de los Seis Días nada hizo por despertar el ardor revolucionario de la región ni por expulsar (más bien al contrario) a ésta de la región¹⁸. El radicalismo de Lin Piao evitó una corrección de curso hasta su caída en desgracia aun cuando el fracaso era manifiesto: China no logró mayor triunfo que el acercamiento a Yemen, motivado por el temor de ésta a la URSS y el mantenimiento de relaciones con actores marginales como la OLP y la PFLOAG¹⁹.

2.3. Definitivo Enfrentamiento con la URSS y Acercamiento a los EEUU para Contrarrestar su Amenaza

Con la llegada de los 70 se dio por fin un gran cambio en la estrategia de alianzas, motivado por el debilitamiento de los EEUU, el reforzamiento de la URSS y el miedo a que tal situación llevase (desde la interpretación china) a su dominio de Europa y de Oriente Próximo²⁰. Para evitarlo China se alió con los EEUU y empezó a abrirse a países más moderados; Kuwait, Turquía, Irán²¹, Líbano y Chipre, a las que más tarde se unirían Jordania y Omán²², extendieron su reconocimiento diplomático a China. Al mismo tiempo, fue dejando de lado sus apoyos a los elementos más radicales que hasta el momento dificultaban el acercamiento hacia las naciones más moderadas, especialmente los Países del Golfo e Irán²³ y que China empezó a ver como contrapesos a la URSS.

Esta nueva etapa de pragmatismo ofreció, al contrario que en otras ocasiones, unos resultados sensiblemente mejores, si bien lo poco que pudiese ofrecer China seguía constituyendo notables limitaciones a su influencia; un obstáculo adicional era además el persistente dilema sobre Israel, cuya oposición era necesaria para mantener buenas relaciones con el mundo árabe y que por tanto bloqueaba cualquier acercamiento. Sin embargo el

¹⁷ *Ibid.*, pp. 77-91.

¹⁸ *Ibid.*, pp., 106-119; 138.

¹⁹ *Ibid.*, p. 145-53.

²⁰ Emadi, Hazifullah (1997): *China's Foreign Policy Towards The Middle East*, Karachi, Royal Book Company, p. 8.

²¹ *Ibid.*, p. 38.

²² Shichor, “The Middle...”, *op. cit.*, p. 165.

²³ Harris, Lilian C., “China's relations with the PLO”, *Journal of Palestinian Affairs*, vol. 7, no. 1 (Autumn 1997), p. 151.



objetivo principal de expulsar a la URSS de la región a través de una coalición en contra no pudo lograrse, preludio al equilibrio a que China recurriría en la década siguiente²⁴.

2.4. Mayor Equidistancia entre los EEUU y la URSS y Apuesta por un Mundo Multipolar

Estratégicamente, la decadencia soviética impuso la equidistancia entre los EEUU y la URSS. Pero sobretudo, a raíz de la apertura y la modernización, el acercamiento a los países desarrollados²⁵, el distanciamiento de los regímenes más radicales e inestables de Oriente Próximo²⁶ y la reducción de la costosa ayuda a la cooperación²⁷ se volvieron no menos importantes. Mientras tanto, la inestabilidad crónica (conflicto israelo-palestino, guerra civil libanesa, invasión soviética de Afganistán y la devastadora guerra entre Irán e Irak desde 1980 a 1988²⁸) seguía agitando el espectro de la penetración soviética hasta el Golfo Pérsico²⁹ o la ocupación por la URSS del vacío derivado de la posible decadencia de Irak e Irán tras el final de la guerra³⁰. Pero gracias al comercio de armas de que China se estuvo beneficiando por la guerra Irán-Irak³¹, el imperativo estratégico (apoyar a ambos países y evitar su derrota con la vista puesta en la URSS) logró conciliarse razonablemente con el segundo imperativo económico. A fin de cuentas, en esta época se va a iniciar la priorización de la economía sobre la política³² que se consolidará en la década siguiente.

El comercio de armas merece por lo tanto una mención especial: Irán fue el principal país receptor, destacando la venta en 1986 de misiles “Silkworm” claves para la disrupción del comercio en el Golfo Pérsico³³. Sin embargo Irak recibió también armamento compuesto por unos 250 tanques de tipo 59, 50 del tipo 69 y 20 cazas F-7³⁴, y como consecuencia de las relaciones neutrales y de bajo perfil político, se pudieron realizar ventas de armas igualmente a países clave del Golfo, entre ellos Arabia Saudita, que ante la negativa china de limitar sus ventas a Irán, le compró 25 misiles “East Wind” (CSS-2, DF-3A)³⁵. Aún más sorprendente en este apartado es el inicio de una relación comercial con Israel, inicialmente por el interés de Tel Aviv de conseguir información sobre armamento soviético pero que posteriormente se desarrollaría más allá³⁶.

Sin embargo esta nueva etapa de adaptación y pragmatismo debería pasar una nueva prueba de fuego con la Guerra del Golfo. A pesar del escaso comercio que China seguía

²⁴ *Ibid.*, p. 144.

²⁵ Harris, “China considers...”, *op. cit.*, p. 176.

²⁶ *Ibid.*, p. 179.

²⁷ *Ibid.*: si Egipto sufre tal descenso en la cooperación de China (p. 209), Kuwait al revés (p. 227) es objeto de interés por su capacidad de otorgar financiación para el desarrollo chino.

²⁸ Para un sucinto resumen de las causas profundas de esta guerra, ver: Karsh, Efraim: “Geopolitical Determinism: The Origins of the Iran-Iraq War”, *Middle East Journal*, vol. 44, no. 2 (Spring, 2000), pp. 256-68.

²⁹ Hilali, Agha and Zaid A.: “China’s Response to the Soviet Invasion of Afghanistan”, *Central Asia Survey*, vol. 20, no 3 (2001), pp. 6-7.

³⁰ China le acusaba de instigar la guerra: Emadi, *op.cit.*, p. 45.

³¹ Shichor: “China’s Economic...”, *op. cit.*, p. 186.

³² Siguiendo a Yitzak Shichor, con Deng Xiaoping se le da la vuelta a la subordinación de lo económico a lo estratégico (Shichor, Yitzak: “China’s Economic Relations with the Middle East: New Dimensions” en Kumaraswamy, P R (1999): *China and the Middle East, the Quest for Influence*, New Delhi; Thousand Oaks; London, Sage, p. 180).

³³ Harris: “China considers...”, *op. cit.*, p. 221.

³⁴ Shichor, Yitzhak: “China and the Gulf Crisis: Escape from Predicaments”, *Problems of Communism*, vol. 40, no. 6 (Nov. 1991), p. 82.

³⁵ Harris: “China considers...”, *op. cit.*, p. 225.

³⁶ *Ibid.*, p. 236.



ofreciendo y que hacía que numerosos países árabes siguiesen viéndola como un país marginal (Oriente Próximo era igualmente marginal para China en términos económicos), no dejaba de otorgar importancia estratégica a esta región: las ventajas económicas de su comercio regional, por muy secundarias que fuesen, y las mejores relaciones con los países del Golfo quedaban en entredicho ante la posibilidad de ver a los EEUU apoderarse de la escena e incluso por el fantasma de un Japón con una redoblada presencia³⁷. Entre el peligro de quedar en el absoluto ostracismo recluyéndose en la vieja retórica maoísta de oposición al intervencionismo de las grandes potencias y la inigualable oportunidad de subir al tren de la acción militar occidental y así pulir su imagen tras el desastre diplomático de Tiananmen, China eligió un camino medio y contradictorio³⁸. Habiendo desaprovechado la oportunidad que brindaba la segunda opción mencionada, China se quedaba ante la desaprobación de los países del Golfo por su tímida implicación y por su persistente comercio armamentístico con países radicales³⁹, pero lo cierto es que retrospectivamente, tal y como intentaremos ver seguidamente, la predicción optimista de Yitzhak Shichor en su análisis de las consecuencias parece haberse cumplido:

“Any damages suffered by China as a result of the war, whether political, economic, or military, are bound to be short term...all will be forgiven and forgotten sooner rather than later as in the past”⁴⁰.

La gran enseñanza que China pudo extraer, acorde con el reordenamiento estratégico mundial, es que debería lidiar con una superpotencia sin par alguno y aprender a moverse cautamente contemporizando con intereses ajenos e indoblegables⁴¹. En Oriente Próximo el espectáculo de ver el nivel con que los “hermanos árabes” de la retórica tercermundista, aún viva en la diplomacia china, podían desangrarse mutuamente en guerras intestinas enfrió las ilusiones: el resultado fue una mayor neutralidad en su política regional y un mayor apoyo a países clave para la estabilidad pertenecientes o cercanos a la región como Israel, Irán y Pakistán⁴². Como intentaré demostrar en las páginas siguientes, China ha sido fiel a tal estrategia tratando con cautela temas espinosos como la proliferación y sus intereses energéticos.

3. Posguerra Fría y Cambio de Prioridades: de Política a Economía

El año 1993 es clave para entender el nuevo elemento que vaya a ligar irremediabilmente a China con Oriente Próximo: **El petróleo**. Si hasta dicha fecha China era plenamente autosuficiente gracias a su producción doméstica, el desarrollo económico impulsó el inicio de las importaciones, y en ese sentido, ninguna región resulta tan insalvable como el Medio Oriente dadas sus inmensas reservas y capacidad de extracción. Desde 1994 a 1997, la región pasó a representar entre el 40 % y el 60 % de las exportaciones a China⁴³. La creciente dependencia energética explica que Oriente Próximo pasase gradualmente de ser un mero

³⁷ *Ibid.*, p. 246.

³⁸ Shichor, “China and the Gulf Crisis...”, *op. cit.*, p. 82.

³⁹ Harris: “China considers...”, *op. cit.*, p. 265.

⁴⁰ Shichor, “China and the Gulf Crisis...”, *op. cit.*, p. 90.

⁴¹ Harris: “China considers...”, *op. cit.*, p. 266.

⁴² *Ibid.*, p. 258.

⁴³ Calabrese, John: “China and the Persian Gulf”, *Middle East Journal*, vol. 52, no. 3 (Summer 1998), p. 356.

mercado de armas a una fuente esencial de energía⁴⁴. Sin embargo la **proliferación** será sin duda todavía el elemento que más caracterice a esta década; los choques con los EEUU serán muy frecuentes. Por su parte las relaciones diplomáticas con los países de la región mostraban tendencias positivas: (1) A los progresos con países como Israel, se le iba a unir Arabia Saudita. El interés estratégico de reparar las relaciones con los países de Oriente Próximo y de apoyarse en algunos de ellos en particular se unía con la ofensiva tercermundista iniciada justo tras Tiananmen con vistas a romper el cerco diplomático⁴⁵; el resultado sería el establecimiento de relaciones diplomáticas el 23 de julio de 1990 con Arabia Saudita⁴⁶ y el 24 de enero de 1992 con Israel⁴⁷. (2) No menos importante fue el proceso de paz que se inició en 1991 entre Israel y los países árabes en la Conferencia de Madrid y el reconocimiento entre Israel y la OLP del 9 de septiembre de 1993 que eliminaría el obstáculo para China de profundizar sus relaciones con Israel y auguraba un escenario mucho más estable⁴⁸.

3.1. Contexto Extratético

Profundizando más en el contexto estratégico que acabó imperando en la década de los 90, podemos destacar las dos siguientes características siguiendo a Barry Rubin: (1) Los 90 están irremediabilmente caracterizados por la hegemonía de los EEUU tras el colapso de la URSS, la derrota de Irak y el inicio del proceso de paz entre Israel y la OLP, tras décadas en las que cualquier aspirante a hegemon regional fracasase estrepitosamente⁴⁹, (2) y una dependencia clara de los estados del Golfo (Consejo de Cooperación del Golfo, GCC en sus siglas en inglés) de los EEUU ante los peligros de dominación sub-regional que tanto Irán como Irak habían representado alternativamente⁵⁰. El papel vital y preponderante que los EEUU acaban jugando, no sólo se explica porque desde la escena mundial la URSS desaparezca sin que Rusia sea capaz ni de lejos de alcanzar un estatus similar, sino porque las suspicacias regionales, que no permiten el establecimiento de hegemonía regional alguna, en último término llevan a muchos de ellos a preferir la presencia de los EEUU para garantizar la seguridad, aun tratándose del valedor del a menudo tan odiado estado de Israel. Los estados del GCC son un excelente ejemplo de esta situación: tan pronto finaliza la Guerra del Golfo, lejos de adherirse a la Declaración de Damasco de marzo de 1991 y pasar a depender de Siria y Egipto⁵¹ para su seguridad, se vuelcan en los EEUU a través de pactos de seguridad bilaterales, no sólo para prevenirse de amenazas externas, sino igualmente para cerrar la vía a la inestabilidad interna bajo el pretexto del efecto subversivo que países como Irán podrían tener⁵² (una prevención por cierto no exenta de fundamento ante la explícita intención iraní, tras la Revolución Islámica, de exportar su revolución a unos países como los del Golfo que

⁴⁴ Steinhilber, Jochen: "Öl für China: Pekings Strategien der Energiesicherung in Nahost und Nordafrika", *Internationale Politik und Gesellschaft*, no. 4 (2006), p. 81, en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03933.pdf>.

⁴⁵ Cheung, Tai Ming: "Friends, Old and New: Peking Revives Third World Ties", *Far Eastern Economic Review*, vol. 147, no. 8 (Feb. 22, 1990), p. 13.

⁴⁶ "China and Saudis open diplomatic relations", *New York Times*, 23 July 1990, in <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CEFD81F3DF930A15754C0A966958260>

⁴⁷ Suffot, Zev E.: "Israel's China Policy: 1950-92", *Israel Affairs*, vol. 7, no 1 (Autumn 2000), p. 115.

⁴⁸ Kaye, Lincoln and McBeth, John: "Foreign relations: Peace dividend", *Far Eastern Economic Review*, vol. 156, no. 40 (October 7 1993), p. 18.

⁴⁹ Rubin, Barry: "The Geopolitics of Middle East Conflict and Crisis", *MERIA*, vol. 2, no. 3 (September 1998),

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ La conclusión general por parte de los países del Golfo era que los países árabes, y en especial los regímenes radicales, eran completamente indignos de confianza alguna (Kostiner, Joseph: "The United States and the Gulf States, Alliance in Need", *MERIA*, vol. 2, no. 4, (Nov. 1998), p. 3).

⁵² Al Rumaihi, Mohamad: "The Gulf Monarchies Testing Time", *Middle East Quarterly*, vol. 3, no. 4 (Dec. 1996), pp. 1-2.



cuentan con importantes minorías chii⁵³). El panorama cuadra con las previsiones que China realizase justo tras el fin de la Guerra Fría de que los EEUU dominarían el escenario mundial y más aún el regional. Sin embargo la otra conclusión relevante que se puede extraer y que por cierto está bien lejos de circunscribirse únicamente a la región de Oriente Próximo, es que las necesidades económicas chinas encuentran en los EEUU el factor estabilizador principal; si la desaparición del gigante americano en la escena trajese consigo la implosión regional por el descontrol de sus factores desestabilizadores inherentes, China sería uno de los grandes perdedores, de ahí que sea necesario tener muy en cuenta los elementos objetivos que hacen de la presencia americana algo en gran parte positivo para el liderazgo de Pekín.

3.2. Situación de China

A partir del contexto regional que se estableció en los 90, un corto vistazo nos permite constatar en qué medida China logra consolidar su posición: si bien las perspectivas parecían sombrías tras la ambigua postura durante la Guerra del Golfo, trascendió el hecho de que en términos generales China se posicionó del lado de los regímenes moderados y en defensa del status quo; Guang Pan escribiendo en 1997 destaca cómo tal postura permitió no sólo no deteriorar, sino incluso mejorar su posición sin que ni siquiera fuese necesario sacrificar en modo alguno sus relaciones con países como Irak e Irán⁵⁴. La otra amenaza que también aparece mencionada por el autor es la posibilidad de que el radicalismo islámico proveniente de Irán o las ambiciones pan-turcas alimentadas por Ankara pudiesen convulsionar toda Asia Central hasta el Xinjiang chino; como ya parecía evidente en la época, se quedaban mucho más cortas de lo que inicialmente se pudiese sospechar⁵⁵. En términos generales el hecho de que no sólo fuese China, sino también el resto de los países de Oriente Próximo los que prestasen una mayor atención a políticas de desarrollo económico carentes de condicionantes ideológicos⁵⁶, hizo que su nueva estrategia se viese plenamente correspondida. Sin embargo el panorama de un Medio Oriente donde sus disputas se vean limitadas por el paraguas de seguridad americano y donde China pueda por su parte desarrollar sus relaciones económicas basadas en beneficios mutuos, ha estado lejos de ser el único aspecto. Teniendo en cuenta que numerosos estados, entre ellos Irán e Irak eran objeto de contención de los EEUU, la equidistancia hacia la que China ha ido desarrollando su diplomacia comportaba un serio problema con el comercio de armas.

3.3. Comercio de Aras y Proliferación

Hasta la Guerra del Golfo China podía verse como un país secundario en el comercio de armas en Oriente Próximo, y sin embargo para ésta se trataba de la principal fuente de comercio con la región. Tras el final de la guerra, acabado el combustible que la guerra Irán-Irak había proporcionado para la escalada militar y desaparecido del plano Irak como potencia militar, las condiciones para el mercado parecían menos favorables, y sin embargo China mantuvo y expandió su papel como país exportador. Pero los EEUU no estuvieron desde el principio tan dispuestos a aceptar a la ligera este tipo de intercambio comercial en la medida de que, (1) China mantiene relaciones estrechas con estados hostiles, principalmente Irán y (2) en términos generales, aunque el comercio de armas se dé igualmente con países como Israel, puede contribuir a la desestabilización del equilibrio militar; no hay que olvidar por ejemplo cómo la venta de misiles “Silkworm” en los 80 a Irán empujó a Arabia Saudita a adquirir

⁵³ Al-Hamad, Turki: “Imperfect Alliances: Will the Gulf Monarchies Work Together?”, *MERIA*, no. 2 (March, 1997), p. 2.

⁵⁴ Pan, Guang: “China’s Success in the Middle East”, *Middle East Quarterly*, vol. 4, no. 4 (Dec. 1997), p. 3

⁵⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁶ Zhang, Xiaodong: “China’s Interests in the Middle East”, *Middle East Policy*, vol. 6, no. 3 (Feb. 1999), p. 153.

misiles CSS-2. Los diferentes entre China y los EEUU se basan en la desconfianza por parte de este último sobre las verdaderas intenciones chinas: si bien el interés primordial es más bien económico, en gran medida procede de la necesidad de alimentar de fondos la modernización militar y en sus dimensiones globales se trata de un volumen muy escaso en términos relativos⁵⁷, (sin contar con que muchas de las armas chinas han llegado a través de terceros como Pakistán o Corea del Norte, cosa de la que China con razón apenas puede responsabilizarse), los EEUU han temido que los verdaderos motivos detrás de las ventas fuesen más bien buscar contrapartidas a Taiwan, apoyar a estados enemigos de Occidente o reforzar sus relaciones con estados productores de petróleo en lo que presagiase una lucha por los recursos energéticos⁵⁸. Las suspicacias aumentan por el hecho de que el primer socio comercial es un estado particularmente enemigo de los EEUU, Irán, considerado la amenaza número uno a la estabilidad regional, estado que apoya el terrorismo, que quiere hacerse con WMD y que por lo demás ya tiene en China a su primer exportador de armas convencionales⁵⁹.

La venta de armas forzó los primeros choques entre los dos países a inicios de los 90, finalizada la Guerra Fría, la Guerra del Golfo y aspirando los EEUU a reordenar la región. En la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 se creó un grupo de trabajo sobre Control de Armamento y Seguridad Regional (ACRS en sus siglas inglesas) en el que China participó pero sin jugar un papel muy activo, hasta el punto de que su comercio con países no participantes como Siria e Irán contribuyó al fracaso de todo intento de control a nivel regional⁶⁰. Los EEUU sondearon cuatro meses antes de la cumbre de paz la actitud china con una visita del Sub-Secretario de Asuntos de Seguridad Reginald Bartholomew y la respuesta puso de manifiesto el desencuentro: el ministro de exteriores chino Qian Qichen afirmó que cualquier discusión sobre armamento debería tener lugar sobre presupuestos “globales y equilibrados”⁶¹, es decir, que, en un eco de la retórica tercermundista y de la adhesión a los Principios de Coexistencia Pacífica y sin aceptar lo que era visto como un doble rasero (acusaba a los EEUU de vender armas a Egipto e Israel), China sólo se dispondría a aceptar limitaciones si se enmarcaban en un acuerdo global a nivel regional, en lo que evidentemente más que una sincera formulación del deseo de parar el potencial desestabilizador de la proliferación⁶², parecía verse una excusa para proseguir con un comercio altamente lucrativo. Sin embargo no podemos encontrar detrás de ello ninguna duplicidad en la medida de que esos mismos intereses económicos imponen un sincero compromiso por la estabilidad; resultaría ocioso repetir los argumentos económicos aducidos ya anteriormente para justificar tal razonamiento, pero valga redundar en el hecho de que China combinó tal compromiso con

⁵⁷ Si China vendió 3.000 mill. de dólares en armas a Irak desde 1984 a 1989, por parte de Francia la cifra se elevaba a 5.000, mientras que la URSS alcanzaba la cifra de 14.000 (Guang, *op. cit.*, p. 4)

⁵⁸ Guang, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹ Rubin: “China’s Middle...”, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁰ Steinberg, Gerald: “Chinese Policies on Arms Control and Proliferation in the Middle East” en Kumaraswamy, *op. cit.*, p. 145. Para mayores detalles sobre este proceso ver: <http://www.state.gov/t/pm/rls/fs/4271.htm> <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Arms%20Control%20and%20Regional%20Security%20Working%20Group>; como se puede observar desde 1995 no se ha celebrado ninguna sesión plenaria desde 1995 y las reuniones de carácter informal que se han seguido realizando así como la participación en actividades de Track II han tenido poca efectividad.

⁶¹ Cheung, Tai Ming: “Missile Refrain”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 152, no. 2, (27 June 1991), pp. 12-13.

⁶² No hay que dejar de reparar en la paradoja de que la “Pax Americana” y la superioridad que se podía arrogar beneficiaban a China indirectamente en la medida de que la proliferación hacia países como Irán no se acercaba aún al punto de inflexión que pudiese romper el equilibrio, poner en cuestión la estabilidad que China necesitaba y tampoco provocar a los EEUU a respuestas mucho más contundentes.

su retórica oficial en la enunciación de tres principios básicos sobre su política de proliferación: (1) exportación para la auto-defensa del país importador, (2) subordinación de las exportaciones al respeto al equilibrio regional y (3) no-intervención en los asuntos internos a través de dicho comercio⁶³. Obviamente si bien China muestra a través de tales manifestaciones una postura moderada para atenuar toda suspicacia, su consecuencia clara es el comercio con países antagónicos de los EEUU; sin embargo si China ha dado finalmente muestras de flexibilidad en la materia, hemos de verlo de nuevo en la dependencia de los EEUU y el gran poder que su posición le otorga. La postura claramente opuesta al papel proliferador de China expresado en las críticas que pueda realizar un autor como Frank J. Gaffney en su artículo de 1997⁶⁴ no clarifican si las sospechas se derivan de la interpretación de intenciones claramente desestabilizadoras o bien de una absoluta irresponsabilidad, como tampoco se ha podido llegar al punto crítico en que se ponga a prueba el sentido de responsabilidad (o inexistencia) de este país (¿cesaría China al acercarse peligrosamente a la modificación del equilibrio militar o simplemente al percibirse un cambio de actitud en el país receptor?). Pero lo que sí está claro es que las presiones de los EEUU han limitado a China al mismo tiempo que la política de Clinton ha apostado por políticas globales de “engagement” que han desaconsejado medidas duras que alienasen a Pekín. Así, como en otras regiones, en Oriente Próximo se ha logrado alcanzar un equilibrio razonablemente satisfactorio: la ratificación del NPT se produjo tras la ratificación de Francia en 1992, en un visible esfuerzo por no alejarse del consenso internacional, al igual que la promesa un año más tarde de firmar el futuro CTBT⁶⁵. Pero el mérito de los EEUU puede vérselo atribuido por su presión sobre la exportación de bienes de doble-uso a Irán. Tras tener que declarar China que la cooperación nuclear con Irán fuera de las salvaguardas de la IAEA no existía, hizo público tal compromiso el 11 de mayo de 1996, siguiéndole en mayo de 1997 una circular rigiendo según tales principios el comercio de materiales de producción nuclear o de doble-uso, cesiones que han de ser vistas principalmente en el contexto de la Cumbre Clinton-Zemin del mismo año. El siguiente paso fue la adhesión al Comité Zangger en octubre de 1997. La promesa de cumplir con las directrices del MTCR de 1992 fue objeto de repetidas quejas por violación y en verdad los resultados han sido parcos al mismo tiempo que los EEUU no han querido forzar en exceso, con resultados similares en el área de la proliferación de armas químicas y biológicas⁶⁶. Gerald Steinberg opinaba en 1999 que el patrón de comportamiento chino consistiría en declaraciones y compromisos retóricos acompañados de dilaciones específicas (que no cancelaciones) de los contratos para acomodar la indignación de los EEUU⁶⁷, que además no ha buscado a menudo más que apaciguar a un congreso soliviantado, como en mayo de 1997, una de las pocas ocasiones en que se impusieron sanciones a compañías chinas por vender equipo para armas químicas a Irán⁶⁸. Si en gran parte ello ha sido efectivamente así, no hay que perder de vista que en materia nuclear en relación con Irán se hicieron progresos reales⁶⁹.

⁶³ *People's Daily*, 7 de Julio, 1991, citado en Zhang, *op. cit.*, p. 153. Como comentario del autor, vale la pena que el lector preste atención a cómo los puntos 1 y 3 pueden servir a la perfección para cortejar estados moderados aún temerosos del potencial subversor de que China hiciese gala en el pasado, mientras que el punto 2, al tiempo que persigue un efecto similar, es sin duda el elemento más sólido de la postura china.

⁶⁴ Gaffney, Frank J: “China Arms the Rogues”, *Middle East Quarterly*, vol. 4, no. 3 (Sept. 1997)

⁶⁵ Garrett, Banning N.; Glaser, Bonnie S.: “Chinese Perspectives on Nuclear Arms Control”, *International Security*, vol. 20, no. 3 (Winter 1995-96), p. 46, 76.

⁶⁶ Steinberg, *op.cit.*, pp. 147-159.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 160.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 158. Gaffney., *op. cit.*, p. 3.

⁶⁹ Más allá de la retórica conducente a distender las relaciones con los EEUU en ocasiones puntuales, China ha pasado de meramente reaccionar a la presión internacional a valorar los beneficios de adherirse a los esfuerzos de la comunidad internacional en el control de armas (Garrett; Glaser, *op. cit.*, p. 44), si bien en gran medida por



En este punto dedicamos unas cuantas líneas a la relación especial que China e Irán han estado manteniendo. La constatación de que es con este país con quien China ha mantenido un comercio de armas más nutrido no es forzosamente prueba de una motivación estratégica determinante; a fin de cuentas los dilemas estratégicos iraníes, sus potenciales ambiciones y su peso económico pueden explicar de por sí el que ambos países hayan estrechado tanto sus relaciones. Sea a fin de cuentas por las razones que sea, los traspasos de armas por parte de China han sido sustanciales: aparte del famoso paquete de misiles HY-2 Silkworm de los 80, en la década de los 90 otros paquetes de misiles anti-buque C-801 y C-802 tuvieron lugar. En cuanto a misiles balísticos, aunque las ventas de misiles M-9 y M-11 destinados a la exportación encontraron serias dificultades por las presiones, cierto es que China traspasó información vital para la elaboración doméstica de estos y otros proyectos domésticos, como por ejemplo el misil Zelzal-3, basado en la tecnología de los norcoreanos Nodong, en proceso de desarrollo en la década pasada, que fue puesto a punto en 1998 y públicamente en producción al año siguiente bajo el nombre de Shahab-3⁷⁰. Más preocupante aún era el apartado de cooperación nuclear tanto en proyectos de investigación, desarrollo de reactores nucleares y conversión de uranio, sin contar la cooperación en armas químicas o biológicas⁷¹. Ante tales programas, obviamente los choques con los EEUU eran inevitables y las presiones llevaron a correcciones circunstanciales y a menudo poco efectivas: la promesa de marzo de 1988 de cesar las exportaciones de misiles “Silkworm” con el fin de que los EEUU relajasen sus exportaciones de alta tecnología no sirvieron para parar tal comercio y en cuanto a las cancelaciones de misiles M-11, vistos los traspasos norcoreanos y la ayuda china para su puesta a punto, tampoco surtieron gran efecto, sin que en su día pareciese que las promesas de 1997 sobre misiles de crucero fuesen a tener tampoco verdadera continuidad. Sin embargo en el plano de cooperación nuclear, los acuerdos de 1997, año de la cumbre Clinton-Zemin, dieron resultados más sustanciales: como precio a la activación del Acuerdo de Cooperación Nuclear Civil EEUU-China de 1985⁷², China se comprometió a cesar toda cooperación nuclear con Irán; anteriormente China acabó cediendo a las presiones de los EEUU sobre varios proyectos específicos, entre ellos un proyecto sobre un pequeño reactor de 20 MW en Isfahan, anulado en octubre de 1992 y otro más ambicioso aún de 300 MW, que a pesar de las reticencias iniciales también sería puesto de lado unilateralmente por parte de China en septiembre del 2005, si bien hay que decir que el primer proyecto tuvo el visto bueno de la AIEA mientras el segundo estaba sujeto a las promesas de ambos de someterlo a la supervisión de tal organismo⁷³. Si todavía los resultados podían parecer decepcionantes, no perdamos de vista los elementos que menciona Gill Bates sobre la situación estratégica y que quitan peso a una profundización de la relación China-Irán, principalmente por dos razones: (1) China a finales de los 90 encuentra en Rusia un verdadero contrapeso a los EEUU, mientras que por su parte, (2) Irán encuentra en ésta misma una fuente de armamento y cooperación nuclear sustancialmente más interesante y prometedora que China⁷⁴.

Por tanto, por lo menos en lo que a la década de los 90 concierne, (1) a pesar del carácter reactivo de la política de no-proliferación china y sus intentos de contravenirla en

miedo a ser testigos de una carrera nuclear en Asia que condujese a Japón a convertirse en una potencia nuclear (*Ibid.*, p. 51).

⁷⁰ *Shahab-3, 3A/ Zelzal-3*, “Weapons of Mass Destruction”, Global Security, in <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/shahab-3.htm>.

⁷¹ Bates, Gill: “Chinese Arms Exports to Iran”, *MERIA*, vol. 2, nº 2, (May, 1998)

⁷² Para más detalles sobre este acuerdo, ver: *US-China Nuclear Cooperation Agreement*, Congressional Research Service, CRS Congress Report, in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33192.pdf>. *1985 US-China Nuclear Agreement (NCA)*, Nuclear Threat Initiative (NTI), in <http://www.nti.org/db/China/ncaorg.htm>.

⁷³ Bates, *op. cit.*, p. 10-11.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 15.



diversos apartados, podemos trazar una diferencia entre no-proliferación convencional y nuclear, siendo China bastante más receptiva en este segundo apartado. Obviamente ello no es sólo por la mayor intensidad de las presiones, sino también por la cooperación ligada al cumplimiento de las exigencias de la comunidad internacional, en particular de los EEUU (lo que no deja de ser presión indirecta) y (2) por una comprensión de los intereses que ligan a China a un respeto de las normas de no-proliferación. Tras las pruebas nucleares en 1998 de India y Pakistán y que pusieron de manifiesto el peligro de verse vecina de dos estados declaradamente nucleares, China no dudó en apoyar el cerco diplomático⁷⁵ de Pakistán, lo acompañó de declaraciones conjuntas con Rusia y los EEUU sobre la conveniencia del acceso de Pakistán y la India al NPT y el CTBT y manifestó su compromiso de trabajar con el P-5 (Miembros permanentes de CS) para evitar una carrera nuclear en el Sur de Asia⁷⁶.

3.4. Relaciones Energéticas

El epígrafe 3 se iniciaba indicando que la energía se convertiría en el principal elemento de sus relaciones con Oriente Próximo, lo cual, como veremos en el epígrafe siguiente será aún más cierto en la presente década. Las importaciones empezaron realmente a cobrar importancia en la década de los 90 después de que en 1993 China perdiese su autosuficiencia energética ante una demanda que superaba con creces la oferta doméstica. De las primeras importaciones casi nominales en 1985, se alcanzaron cifras más voluminosas en 1998 y 1999 con 16.67 mill T y 17.41 mill. T respectivamente, siendo Omán y Yemen los principales exportadores gracias a sus reservas de crudo con bajo contenido de sulfuro que China no tenía dificultad en refinar. China tomó pronto conciencia de sus necesidades de energía del exterior y en 1996 la principal compañía china, la CNPC desveló el plan de poder desarrollar hasta 300 mill. T de petróleo, de los cuales un tercio habría de proceder del exterior para el 2010 (sabiendo que ahora, con datos de 2006, las importaciones se acercan a la mitad, tales planes han pecado de optimistas⁷⁷). Ante la inseguridad energética que China sufría, se hizo de la adquisición de pozos y del establecimiento de contratos cruzados con compañías de países productores la base de la política energética: reflejo de ello son los siete contratos de exploración y catorce de producción con compañías y gobiernos de países productores, de los que podemos destacar el contrato en Irak en junio de 1997, a los que se añaden los contratos con Arabia Saudita para la construcción de una refinería en la provincia de Shandong que permita refinar el crudo saudí con alto contenido de sulfuro⁷⁸. En este sentido China pudo encontrarse con una estrategia complementaria elaborada con anterioridad por Arabia Saudita: si China buscaba participaciones en países productores y estaba dispuesta a abrir su mercado de refino a las compañías de tales países para verse facilitado el acceso, Arabia Saudita, con el fin paralelo de asegurarse mercados, identificó a Asia (en un principio sólo Japón y Corea del Sur) como objetivo y ello con mayor interés aún por la Guerra del Golfo como región en la que procurarse cuotas de mercado en la industria de refino (sin contar con los beneficios objetivos en el impacto del precio de transportar crudo en vez de los volátiles combustibles)⁷⁹.

⁷⁵ De hecho protagonizó una campaña de aislamiento hacia la India como menciona: Yuan, Jing-dong: "The Asian Triangle: Chinese Perspectives on a Rising India", *World Politics Review* (30 Nov, 2008), desde *James Martin Center for Non-Proliferation Studies*, en <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=2983>)

⁷⁶ Ahmed, Samina: "Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices", *International Security*, vol. 23, no. 4 (Spring, 1999), p. 199.

⁷⁷ *China Energy Profile*, EIA, en http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=CH .

⁷⁸ Xu, Xiaojie: "China and the Middle East", *Middle East Policy*, vol. 8, no. 3 (June 2000).

⁷⁹ Goldstein, Carl: "Chain Reaction: Saudis Plan String of Asian Refineries", *Far Eastern Economic Review*, vol. 151, no. 7 (Feb. 14, 1990), pp. 38-39.

4. Década Actual y Nuevos Desarrollos: Primacía de la Energía

La década actual ha presenciado cambios sustanciales en el ordenamiento internacional que se han hecho sentir especialmente en Oriente Próximo y sus zonas limítrofes por las intervenciones militares de los EEUU en Afganistán e Irak, lo cual ha supuesto obviamente serias divergencias con China, defensora de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y de un ordenamiento multipolar del escenario internacional⁸⁰. Sin embargo otras vías de cooperación se han abierto gracias a la colaboración en la resolución de la crisis nuclear norcoreana a la que se han añadido diálogos de cooperación energética y económica. Ello explica entre otras razones que las relaciones sino-americanas se hayan mantenido estables y que Oriente Próximo no haya sido escenario de enfrentamiento. El problema de la **proliferación** ha seguido envenenando las relaciones por la postura más dura de la nueva administración y su redoblada oposición a Irán por sus veleidades nucleares declaradas. Pero el elemento que posiblemente merezca centrar la atención de los últimos años es la **energía**, de la que China se ha vuelto aún más dependiente. Los fines diplomáticos chinos de asegurarse la estabilidad y de intentar lograr unas relaciones cordiales con la mayoría de los actores regionales se han reforzado y desde hace unos años la presencia diplomática china en Oriente Próximo gira entorno a la necesidad de asegurarse tales recursos.

4.1. Relaciones Bilaterales

En términos generales, el marco en las relaciones diplomáticas de China hacia los países de Oriente Próximo se ha caracterizado por una clara expansión de los contactos y la consolidación de las relaciones cordiales que se habían mantenido durante las décadas anteriores. Si en efecto anteriormente, a pesar de la cordialidad existente, los contactos entre China y la región fueron bastante limitados⁸¹, los últimos años han mostrado tendencias muy diferentes: los intereses económicos chinos son claros tratándose de la principal reserva mundial de crudo, pero por parte de los países árabes, la amenaza de la doctrina Bush y su retórica de democratización ha empujado a éstos (que en su práctica totalidad son autoritarios) a intentar equilibrar con la presencia de otras potencias, entre ellas China⁸². Lejos de seguir el juego político posicionándose como una amenaza a los EEUU y tratando de eclipsar su influencia, China ha aprovechado este marco para aumentar sus visitas, establecer nuevos marcos de cooperación y por supuesto favorecer los intercambios comerciales; de hecho China ha sabido mantenerse a distancia de tales tentaciones, pues su reacción diplomática a la invasión de Irak antes y después fue más moderada que muchos otros miembros del CS⁸³, entre ellos aliados de los EEUU como Francia, siendo capaz de aprovechar la buena posición en la que se encontraba por sus relaciones cordiales y el escaso legado negativo de su historia hacia la región, fuesen colonialismo o antisemitismo⁸⁴. Es necesario entender que de ningún modo ve China su penetración en Oriente Próximo como necesariamente contraria a los

⁸⁰ Bien que opuesto a la doctrina unilateral de la administración Bush, bien es cierto el comentario de John Calabrese de que su concentración en Oriente Próximo ha supuesto un alivio para China temerosa de su aplicación en Asia (Calabrese, John: "The Risks and Rewards of China's Deepening Ties with the Middle East", *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 5, no. 12 (May 24, 2005), p. 2)

⁸¹ Liangxiang, Jin: "Sino-Arab Relations: New Developments and Trends", *Middle East Policy*, vol. 11, no. 4, (Winter 2004), p. 113.

⁸² *Ibid.*, p. 115-16.

⁸³ *Ibid.*, p. 119.

⁸⁴ Calabrese: "The Risks and...", *op. cit.*, p. 3.

intereses de los EEUU, dados sus intereses eminentemente económicos y la consecuente aspiración a la estabilidad⁸⁵.

Una mesa redonda celebrada por la Fundación Brookings sobre el ascenso de China en Oriente Próximo ponía de manifiesto la relación de dependencia existente entre China y los EEUU⁸⁶: pretender que China esté intentando llevar a cabo un papel de mediador entre los EEUU e Irán, como se llegó a sugerir, puede ser aventurado, pero China en el fondo desearía que Europa y los EEUU evitasen que Irán lograra alcanzar el estatus de país nuclear. Esto coincide plenamente con la política tradicional china de preservar la estabilidad, pues el desafío de escalada nuclear sería poco halagüeño en una región de por sí crónicamente proclive a la conflictividad. Más importante para China es el papel inestimable que ejercen los EEUU de garantizar la navegabilidad del estrecho de Ormuz (por no mencionar el de Malaca) espantando así el espectro del corte de suministros. Las relaciones que China mantiene con “países bribones” (*Rogue States*), que irónicamente en su gran mayoría suelen resultar ser estados productores de energía⁸⁷, y que en Oriente Próximo encuentran en Irán su principal exponente, al igual que en la década anterior, supone un serio obstáculo para unas relaciones fluidas con los EEUU, especialmente ante el hecho de que el comercio de armas puede servir esta vez, ya no tanto por su valor en sí, sino como garantía para el establecimiento de sustanciales relaciones energéticas.

Volveremos sobre este punto más adelante cuando tratemos el desafío de la proliferación y de la dependencia energética de China. Ahora podemos enfocar nuestra atención en las relaciones estrechas que China ha establecido con estados claves de la región y su respuesta ante los desafíos principales de la región como las negociaciones sobre el plan de desarrollo nuclear iraní o el Proceso de Paz entre Israel y Palestina. Los principios básicos sobre los que la política china se va a establecer en la región fueron enunciados por Hu Jintao en enero del 2004 tras formar junto a la Liga Árabe el Foro de Cooperación Sino-Árabe⁸⁸:

- Promover relaciones políticas basadas en el respeto mutuo,
- Forjar relaciones comerciales y económicas más estrechas,
- Expandir los intercambios culturales, y
- Reforzar la cooperación en asuntos internacionales con el objetivo de salvaguardar la paz mundial y promover el desarrollo común.

Egipto: Como vimos en la primera sección de este artículo, Egipto fue de los primeros estados con los que China estableciese relaciones diplomáticas. Pasado el contexto de la Guerra Fría y tras el relativo estancamiento en las relaciones políticas con Oriente Próximo, China ha redescubierto en Egipto uno de los principales países líderes en la región y se ha

⁸⁵ Por ello, a parte de la tímida reacción China ante la invasión de Irak, China apoya al gobierno de Hamid Karzai en Afganistán por su miedo al terrorismo y mantiene posturas razonablemente coincidentes con los EEUU en el Proceso de Paz (Liangxiang, Jin: “Energy First, China and the Middle East”, *Middle East Quarterly*, vol. 13, no. 2 (Spring 2005).

⁸⁶ “The Rise of China, Beijings Role in the Middle East”, *Saban Center for Middle East Policy*, The Brookings Institution (June 26, 2008), en http://www.brookings.edu/events/2008/0626_middle_east.aspx?p=1

⁸⁷ Daojiong, Zha: “An Opening for U.S.-China Cooperation”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 169, no. 4 (May 2006), p. 46.

⁸⁸ “China, Arab League issue communique on establishment of cooperation forum”, *People’s Daily*, January 31, 2004, en http://english.peopledaily.com.cn/200401/31/eng20040131_133583.shtml, citado en Liangxiang, “Sino-Arab...” *op. cit.*, p. 113-14.



encaminado hacia un refuerzo de las relaciones bilaterales⁸⁹. Hay que anotar que ya en el 2000 ambos países firmaron importantes acuerdos sobre el establecimiento de “joint-ventures” así como acuerdos comerciales sobre reciclaje de plomo y procesamiento de mármol entre una compañía egipcia y dos chinas⁹⁰ como producto de la cuarta sesión del Comité Económico y Comercial Conjunto aquel año. Pero si bien las relaciones económicas han tenido una importancia capital, no es ése el único interés por parte de ambos: China ve en Egipto a un país muy influyente en términos políticos sobre países de la región y de África, mientras que Egipto se ve a gusto tratando con un país como China que al contrario que los EEUU no presiona en asuntos de índole interna⁹¹. Si enfocamos la relación desde China y teniendo en cuenta la serie de encuentros y contactos que han tenido lugar en los últimos años, vemos cómo ha perseguido el establecimiento de una relación global tomando en consideración aspectos políticos, económicos, de cooperación y militares. Este patrón puede ser ilustrativo de cómo China aprovecha la expansión en todas las áreas, ya sea para la consolidación política de una región con interés económico o por las meras ganancias comerciales que la relación bilateral otorgue: el pensamiento sobre los efectos estabilizadores de su relación puede verse en la retórica expresada con ocasión de la visita de Guo Buoxing en julio del 2004, vicepresidente de la Comisión Militar Central a Egipto, afirmando que “The strengthening of Sino-Egyptian cooperation is conducive to *helping maintain regional and world peace*”⁹². El último encuentro significativo ha sido el que tuviese lugar el pasado mes de noviembre con la visita del ministro de exteriores egipcio, Ali Abdul Gheit al vicepresidente Xi Jinping; si la retórica de nuevo permite tener una apreciación positiva de las relaciones bilaterales, la importancia estratégica de Egipto se pone de manifiesto con la decisión de albergar el Cuarto Encuentro a nivel ministerial del Foro de Cooperación China-África este año⁹³.

Por lo demás, China y Egipto han registrado numerosos progresos en las siguientes áreas: en el plano económico, el comercio se expandió en el 2004 un sustancial 15.4 %⁹⁴ con respecto al año anterior⁹⁵, sin contar con las numerosas “joint ventures” que se han establecido en Egipto, ya sea en el textil, industria farmacéutica o metalúrgica, o en el apartado energético⁹⁶. Destaca además la ambición (probablemente retórica en su mayor parte, si bien las ventajas de acceso al mercado americano son reales⁹⁷) de Egipto de convertirse en vía de acceso comercial de China para Europa, África y Oriente Próximo⁹⁸. En

⁸⁹ Los progresos en las relaciones bilaterales, especialmente desde la firma en 1999 de un Acuerdo de Cooperación Estratégica pueden verse en detalle en: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/xybfs/gjlb/2813/>.

⁹⁰ “Egypt, China Vow to Expand Economic, Trade Cooperation”, *People's Daily*, 26 June 2000, en http://english.peopledaily.com.cn/english/200006/23/eng20000623_43761.html.

⁹¹ Zambelis, Chris: “Public Diplomacy in Sino-Egyptian Relations”, *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 7, no. 7 (April 5, 2007), p. 8.

⁹² Énfasis del autor; “Sino-Egyptian cooperation helps regional peace: Chinese general”, *People's Daily*, 14 July 2004, en http://english.peopledaily.com.cn/200407/14/print20040714_149481.html.

⁹³ “China, Egypt to enhance bilateral ties”, *Xinhua News*, 6 November 2008, en http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/06/content_10318935.htm.

⁹⁴ Aún más espectacular fue al año siguiente, con un 36 %: “Egypt-China forum marks 50th anniversary of diplomatic ties”, *People's Daily*, 31 May 2005, en http://english.peopledaily.com.cn/200605/31/print20060531_269825.html.

⁹⁵ “Egypt eyes economic cooperation with China: PM”, *People's Daily*, 7 July 2004, in http://english.peopledaily.com.cn/200407/07/print20040707_148730.html.

⁹⁶ Zambelis, Chris: “Down the River Nile China gains Influence in Egypt”, *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 2, no. 22 (October 25, 2005), p. 1.

⁹⁷ “Building Links With Beijing”, *Middle East and Africa Monitor* (July 2006).

⁹⁸ “Egypt seeks stronger trade ties with China”, *Xinhua News*, 10 September 2006, en http://news.xinhuanet.com/english/2006-09/10/content_5073925.htm; este artículo menciona además el



el plano político bastante significativa es de por sí la noticia sobre la celebración del Foro de Cooperación China-África que ya hemos mencionado, pero se le pueden añadir la regularidad de las visitas a múltiples niveles presidenciales y ministeriales y la firma en 2006 de un documento para reforzar la Cooperación Estratégica⁹⁹. El plano militar, aunque pueda pasar relativamente inadvertido, ha sido objeto también de bastante atención: la cooperación se incrementó tras las visitas a nivel militar en abril¹⁰⁰ y político en septiembre¹⁰¹ del 2004; tales ocasiones sirvieron además de foro par darse apoyar en asuntos cruciales como la posición china sobre Taiwan¹⁰². En el plano de la cooperación podemos destacar por ejemplo: educación y apoyo económico¹⁰³, cooperación aeronáutica¹⁰⁴ y la más controvertida área de cooperación energética por la presencia de la cooperación nuclear¹⁰⁵.

Arabia Saudita: De ser de los últimos países de la región en establecer relaciones diplomáticas con China, ha pasado a ser uno de los principales socios comerciales gracias a sus inestimables reservas energéticas; en este sentido el interés de China es manifiesto. Por su parte, Arabia Saudita ve en China no sólo un consumidor de primera categoría y un socio comercial para la importación de bienes de consumo y armamento (en 1998 tuvo lugar una nueva venta de misiles CSS-2), sino de una forma similar al caso de Egipto, una fuente de diversificación diplomática frente a la preponderancia de los EEUU, pues la monarquía saudí se ha resentido por la retórica de Bush¹⁰⁶, además de que la invasión de Irak tenía tras de sí el designio no muy secreto de establecer una alternativa energética a la incómoda relación con un país promotor a lo largo de décadas del Wahhabismo más radical¹⁰⁷.

Sin embargo la relación con China y los EEUU es más compleja: si bien los intereses de extender las relaciones con China son manifiestos, igualmente lo son ciertas contradicciones, como los lazos de China con Irán, potencialmente antagónicos, pero que sientan la base para un verdadero interés en atraer a China hacia Riyadh y alejarla de Teherán y representan por tanto una fuente potencial para una mayor cooperación¹⁰⁸. Jon Alterman

ambicioso objetivo de elevar de los 2 mil mill. de \$ a 5 mil el valor de los intercambios comerciales para el 2009 así como las áreas en las que Egipto destaca en sus exportaciones a China.

⁹⁹ "China, Egypt sign outline for deepening strategic ties", *People's Daily*, 18 June 2006, en http://english.peopledaily.com.cn/200606/18/print20060618_275019.html.

¹⁰⁰ "China to boost military cooperation with Egypt", *People's Daily*, 6 April 2004, en http://english.peopledaily.com.cn/200404/06/print20040406_139591.html.

¹⁰¹ "China to further military cooperation with Egypt: defense minister", *People's Daily*, 21 September 2004, en http://english.peopledaily.com.cn/200409/21/print20040921_157711.html.

¹⁰² "Chinese DM hails developing Sino-Egyptian ties", *People's Daily*, 10 April 2005, en http://english.peopledaily.com.cn/200504/10/print20050410_180293.html.

¹⁰³ "Egypt, China sign exchange of letter on aid projects", *People's Daily*, 10 May 2005, en http://english.peopledaily.com.cn/200605/10/print20060510_264319.html.

¹⁰⁴ "China's top legislator visits Sino-Egyptian cooperative training aircraft project", *People's Daily*, 21 May 2007, en http://english.peopledaily.com.cn/200705/21/eng20070521_376326.html.

¹⁰⁵ "Egypt and China to go hand in hand", *Jane's News*, 18 January 2007, en http://www.janes.com/security/international_security/news/jiaa/jiaa070118_1_n.shtml. Land, Thomas: "Egypt signs a nuclear accord with China", *Middle East*, vol. 375, (Feb 2007), pp. 44-45.

¹⁰⁶ "Looking East", *Middle East Monitor*, (March 2006). ver también: Calabrese, John: "Saudi Arabia and China Extend Ties Beyond Oil", *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 5, no. 20 (Sep 27, 2005)

¹⁰⁷ *Jane's News*, 21 August 2002, en http://www.janes.com/security/international_security/news/fr/020821_1_n.shtml. Un análisis más desarrollado sobre los dilemas del Wahhabismo para los EEUU y las dificultades que Arabia Saudita supone para sus relaciones con Irán e Irak puede encontrarse en: Curtin Winsor, Jr: "Saudi Arabia, Wahhabism and the Spread of Sunni Theofascism", *Mideast Monitor*, vol. 2, no. 1, (June/July 2007), en http://www.mideastmonitor.org/issues/0705/0705_2.htm.

¹⁰⁸ Es curioso que la noticia de Middle East Monitor mencionada en la nota 115 sólo destaque la parte negativa sin sugerir esta segunda opción.

explica cómo funcionan los mecanismos que unen al triángulo EEUU-China-Oriente Próximo (véase aquí Arabia Saudí) y que se puede resumir de la siguiente manera: “si alguna de las partes se siente insatisfecha, *tiene el poder de perjudicar a las otras dos* (énfasis del autor)”¹⁰⁹; ello se traduce básicamente en que si los EEUU intentasen frustrar el acercamiento entre China y Arabia Saudí, ello forzaría a China a profundizar su relación con otros estados igualmente dotados en recursos energéticos, es decir, Irán. Puesto que ni Arabia Saudita ni los EEUU desearían tal resultado, cabe concluir que los EEUU, por mucho que sufran el dilema de favorecer o constreñir la irrupción de China en Oriente Próximo¹¹⁰, habrán de tener un creciente interés en que Arabia Saudí “anclen” a China lejos de Irán¹¹¹.

Ya en 1999, Jiang Zemin había visitado el reino saudí y firmado una importantísima “asociación estratégica para el petróleo”¹¹². Con tal antecedente y con el nuevo ordenamiento estratégico de fondo, no extraña después de todo que en enero del 2006 el recién ascendido Rey Abdalá de Arabia Saudita realizase su primer viaje oficial al exterior a China (y de hecho la primera visita de tal rango desde el reconocimiento diplomático)¹¹³; Hu Jintao agradeció la visita cuatro meses más tarde incluyendo a Arabia Saudita entre sus destinos de su viaje a Oriente Próximo: además de ensalzar el papel de Arabia Saudita como promotor de la unidad del Golfo, del mundo árabe y de la paz y estabilidad regional, haciéndose eco de la tradicional retórica de la diplomacia china, Hu se comprometió a desarrollar una cooperación estratégica entre los dos países¹¹⁴, manifestando la ambición de elevar el rango de las relaciones. La cooperación económica es igualmente intensa, pero la parte del león corre a cargo del apartado de la energía. De hecho en la visita del monarca saudí se firmaron numerosos acuerdos de inversión, pero ante todo se firmó el primer acuerdo de cooperación energética, algo de crucial importancia tratándose del proveedor del 15% del petróleo en el 2005 y con ello el principal proveedor¹¹⁵. En uno de los últimos acuerdos, la compañía de construcción china “Guangdong Overseas Construction Group Co. Ltd” firmó un acuerdo por 612 mill. \$ con la universidad “King Khalid” en julio de este año, tratándose del mayor acuerdo hasta la presente fecha¹¹⁶. Como último detalle significativo, cabe destacar que Arabia Saudí fue el país que aportó la mayor suma para asistir a China tras la catástrofe provocada por el seísmo esta primavera en Sichuan¹¹⁷. El encuentro entre el vice-presidente chino Xi Jinping en la víspera de los Juegos Olímpicos con el príncipe Bandar bin Sultan bin Abdulaziz en el que el primero propugnó la elevación de las relaciones a un nivel superior augura un futuro en el que la relación bilateral se refuerce¹¹⁸.

¹⁰⁹ Alterman, Jon B.; Garver, John W. (2008): “China, the United States and the Middle East”, Washington, Center for Strategic and International Studies (CSIS), p. 4.

¹¹⁰ Pant, Harsh V.: “Saudi Arabia Woos China and India”, *Middle East Quarterly*, (Fall 2006), p. 5.

¹¹¹ “The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East; A Conversation with Jon Alterman”, *Entrevista a Jon B. Alterman*, Saudi-US Relations Information Service (SUSRIS) (13 October 2008), en <http://www.saudi-us-relations.org/articles/2008/interviews/081013-alterman-interview.html>.

¹¹² Russell, Richard L.: “China’s Wmd Foot in the Greater Middle East’s Door”, *MERIA*, vol. 9, no. 3 (Sep 2005), p. 112.

¹¹³ “Chinese ambassador underlines significance of Saudi king’s visit to China”, *People’s Daily*, 23 January 2006, en http://english.peopledaily.com.cn/200601/23/eng20060123_237590.html.

¹¹⁴ “Hu says China committed to strategic cooperation with Saudi Arabia”, *People’s Daily*, 4 April 2004, en http://english.peopledaily.com.cn/200604/24/eng20060424_260593.html.

¹¹⁵ “Looking...”, *op. cit.*

¹¹⁶ “Chinese company wins construction contract in Saudi Arabia”, *People’s Daily*, 11 July 2008, en <http://english.people.com.cn/90001/90776/90884/6448360.html>.

¹¹⁷ “Saudi donation demonstrates friendship”, *People’s Daily*, 27 May 2008 en <http://english.people.com.cn/90001/6418893.html>.

¹¹⁸ “Chinese Vice president stresses relations with DPRK Saudi Arabia”, *People’s Daily*, 08 August 2008, en <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6469695.html>.



Irán: El siguiente país que junto a Egipto y Arabia Saudita ocupa especial importancia en la diplomacia china es sin lugar a dudas Irán, y tratándose del tercer exportador de energía a China (13 % de todas las importaciones) entendemos cómo la relación se sustenta en elementos similares a los de Arabia Saudita: En octubre del 2004 se firmaron acuerdos para el desarrollo de los pozos de Yadavaran y al año siguiente se acordó la compra por 20 mil mill. de \$ de LNG para los siguientes 25 años, sin contar con las exportaciones chinas de materiales electrónicos y de maquinaria, que hacen de la relación en términos económicos una de plena complementariedad¹¹⁹. Esta complementariedad, reforzada por la capacidad en los últimos años de China de proveer a Irán en productos que facilitan su desarrollo, limita el agravio iraní por la ausencia de otras mercancías aparte de las que sirven de vía de escape para industrias en vía de obsolescencia en China¹²⁰. Sin embargo a pesar de los fundamentos económicos existentes tan benéficos entre ambos países, las relaciones con Irán comportan una serie de problemas inexistentes en el caso de Arabia Saudita: Este país está en abierto desafío con las principales potencias occidentales por su controvertido programa nuclear y si bien no pesa sobre su programa de enriquecimiento de uranio ninguna prohibición bajo el TNP, los informes de la IAEA (el último sustentado en las sospechas proporcionadas por los servicios secretos de los EEUU)¹²¹ animan las presiones de estos países ante las oscuras intenciones de Teherán¹²².

Ante esta situación China se encuentra en una encrucijada: Aparte de los intereses económicos, el deseo de mantener buenas relaciones para garantizar la estabilidad de Asia Central y su oposición tradicional a la no injerencia en asuntos internos, chocan con la necesidad de asegurarse lazos de amistad que faciliten el desarrollo de la relaciones económicas con países clave como son los EEUU y Europa¹²³. Ya en los 90, la penetración china en el mercado iraní automáticamente jugó mucho en el fracaso de la estrategia de los EEUU de contención, pues a fin de cuentas excluir a las empresas americanas no hizo más que facilitar la entrada a otros países libres de competir con la primera potencia económica¹²⁴, sin contar con la oportunidad para China de entrar en el comercio de armas. Sin embargo la posición oficial de China en este asunto, lejos de buscar el debilitamiento activo de la postura americana, ha sido la de la defensa de la diplomacia, en lo que parece ser un eco de la convicción de que el diálogo permitiría un acuerdo satisfactorio para ambos países; en una de las últimas declaraciones públicas chinas al respecto, el viceministro de asuntos exteriores, Liu Jeyi, declaró : "*Enhanced diplomatic efforts and flexibility are needed for an early resumption of negotiations so that a long-term, comprehensive and appropriate solution could*

¹¹⁹ Jing-dong, Yuan: "China and the Iranian Nuclear Crisis", *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 6, no. 3, (February 1st, 2006), p. 2.

¹²⁰ Garver, John: "Ancient Partners Building a Post-Imperial World", *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Exposición en <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/garvertranscript.doc>.

¹²¹ Horowitz, Liviu, Peranteau, David: "Iran and the IAEA: The Road to "Gridlock" and an Uncertain Path Forward", *James Martin Center for Non-Proliferation Studies*, (14 October 2008) en http://cns.miis.edu/stories/081014_iran_iaea.htm; este artículo detalla además resumidamente el camino que ha seguido desde el 2003 la crisis nuclear.

¹²² Según las últimas estimaciones de los servicios secretos occidentales, Irán podría tener al presente ritmo de enriquecimiento material suficiente para una bomba nuclear a finales de 2009 (Erlanger, Steve: "Europeans Seek to Revive Nuclear Ban", *New York Times*, 8 December 2008, en <http://www.nytimes.com/2008/12/09/world/europe/09france.html?scp=3&sq=Iran,%20nuclear%20bomb&st=cse>) de ahí que cunda el sentimiento de urgencia.

¹²³ Jing-duan, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹²⁴ Saltiel, Daniel H and Purcell, Jason S.: "Moving Past Dual Containment Iran, Iraq, and the Future of U.S. Policy in the Gulf", *The Stanley Foundation*, The Atlantic Council of the United States, Bulletin vol. XXIII, no. 1 (Jan. 2002) in <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=43438>.

be found for the nuclear issue"¹²⁵. Ello demuestra el reconocimiento chino de que el programa iraní supone un problema (la inestabilidad que traería consigo no le conviene de ninguna manera)¹²⁶ y que su postura busca ante todo un compromiso, y en efecto si bien China ha dedicado duras críticas a los EEUU¹²⁷, también ha dirigido exhortaciones a Irán conminándole a mostrar flexibilidad¹²⁸. En este sentido como Jing-duan afirmaba en el artículo citado, China se enfrentaría a un dilema en caso de que medidas más duras le forzasen a decantarse por un lado u otro, especialmente si Rusia, el gran valedor de Irán, apoyase iniciativas más determinadas de los EEUU y Europa y tuviese que determinar si oponer su veto o no, siendo la abstención difícil, de tratarse de medidas de embargo a Irán en tecnología nuclear o de doble uso¹²⁹. Sin embargo hay que reconocer que la posición china es relativamente cómoda por tres razones: (1) recayendo el peso de la responsabilidad en Rusia, un enfrentamiento entre ambos bloques bloquearía el CS sin que China tuviese que tomar decisiones determinantes¹³⁰. (2) La postura de los EEUU quedó en entredicho tras la publicación en 2007 de un informe de la CIA afirmando que el programa nuclear había sido abandonado en el 2003¹³¹, lo que motivó una nueva resolución el 3 de marzo de este año, la 1803¹³², limitándose a extender las sanciones a entidades e individuos directamente relacionados con el programa. (3) Finalmente, sanciones que llegasen al embargo de materias primas, algo realmente de crítica importancia para China, es algo aún impensable y de todas formas, dudoso por los intereses occidentales que se verían igualmente dañados.

En este contexto pues, podemos observar que ningún obstáculo serio se ha puesto entre medias de ambos países a la hora de desarrollar sus relaciones políticas en paralelo con las económicas. El Comunicado Conjunto de Junio del 2000 tras la visita del entonces presidente iraní Jatamí en Pekín¹³³ puede considerarse como el pistoletazo de salida de la expansión en las relaciones bilaterales; si bien China se encuentra lejos de asegurar a Irán un apoyo incondicional frente a la presión diplomática de los EEUU, como de hecho se ha demostrado en las cesiones sobre la venta de armamento, y que veremos en mayor detalle¹³⁴, sus relaciones diplomáticas sustentan el desarrollo del apartado económico. Dos años más tarde según un nuevo Comunicado Conjunto¹³⁵, aparte de expandir la cooperación económica, entre otras cosas se discutió la estabilidad en Afganistán (preocupación china sobre Asia Central), se recalcó la apuesta por el multipolarismo y se hizo una alusión sobre los lazos que ambos países mantuviesen desde los tiempos de la Ruta de la seda muy al gusto de la

¹²⁵ Énfasis del autor: "China calls for diplomatic efforts for Iran's nuclear issue", *People's Daily*, 20 July 2008, en http://www.china.org.cn/international/china_voice/2008-07/20/content_16037467.htm.

¹²⁶ La reacción china a la ruptura de los sellos en las instalaciones de Natanz fue, si bien discreta, negativa ("All still to play for; Iran", *The Economist*, vol. 378, no. 8461 (Jan 21, 2006), p. 53.

¹²⁷ Shaopeng, Gong: "Beware of the changing US policies on Iran", *People's Daily*, 06 September 2007, en <http://english.people.com.cn/90001/90780/91343/6256188.html>.

¹²⁸ "China urges Iran to show flexibility on uranium enrichment program", *People's Daily*, 18 September 2006 en http://english.peopledaily.com.cn/200609/16/eng20060916_303363.html.

¹²⁹ Jing-duan, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁰ Como bien dice Stephanie Lieggi, China apoya pasivamente a Rusia en su postura hacia Irán (Lieggi, Stephanie: "China and Iran's Nuclear Activities: Caught in the Middle", *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, Iran Collection (10 February, 2006), en <http://cns.miis.edu/research/iran/reaction/china.htm>).

¹³¹ "Leaders: Has Iran won?; Nuclear proliferation", *The Economist*, vol. 386, no. 8565 (2 February 2008), p. 13. ¹³² S/RES/1803 (2008), en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf?OpenElement>.

¹³³ Ver: "China, Iran Sign Joint Communique", *People's Daily*, 22 June 2000, en http://english.peopledaily.com.cn/english/200006/22/eng20000622_43708.html.

¹³⁴ Garver, *op. cit.*

¹³⁵ Fuente: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjzj/xybfs/gjlb/2818/2819/t16315.htm>.

diplomacia china. En la cumbre de ambos jefes de estado del 6 de septiembre del 2008, el énfasis histórico en ese carácter antiguo de ambas civilizaciones se mantenía, pero por encima de la retórica, la afirmación de que el potencial para cooperar está aún sin explotar plenamente¹³⁶ es la mejor indicación del futuro prometedor que parece esperarle a las relaciones bilaterales.

Otros países: Si bien Egipto, Arabia Saudita e Irán pueden considerarse los países más importantes para China en sus relaciones con el Medio Oriente, no hay que dejar de lado la diplomacia con otros actores en los que igualmente juegan factores económicos, políticos y estratégicos.

Por ejemplo **Yemen**, por su posesión de fuentes energéticas es uno de los países que entran dentro de los objetivos de China a pesar de que por su volumen, su posición en el mercado sea relativamente marginal. Así desde la testimonial, si bien simbólicamente importante presencia de médicos chinos desde la década de los 60¹³⁷, las relaciones han entrado en un estado bastante más sustancial, en particular desde la visita de Hu Jintao en abril del 2006¹³⁸, no sólo en el plano energético, sino por las inversiones chinas en cemento, minería y electricidad, pero incluso también, por motivos estratégicos: Yemen desearía ver a China equilibrar a los EEUU en la región, en especial por sus presiones en materia política, mientras que China tiene un interés más que obvio en asegurar la estabilidad del estrecho del Bab al-Mandeb y de la región del Cuerno de África por sus crecientes relaciones con países clave como Sudán y por la importancia del paso de mercancías por el Mar Rojo¹³⁹, una zona rodeada de estados con fuerte potencial islamista (Yemen entre ellos) e infestada por la piratería¹⁴⁰. **Omán**, de manera similar por ocupar el quinto puesto como exportador de petróleo a China, ocupa un papel importante en la diplomacia china.

Siria es el ejemplo de otro país enemigo de los EEUU y de Israel que vería en China un perfecto factor de equilibrio, si bien ésta como ya hemos mencionado con ocasión de Irán, y en este caso vemos un patrón similar, se cuida de provocar a los EEUU, y ello en particular en el capítulo de las transferencias de armamento¹⁴¹, aunque en controversias como la ocupación de los Altos del Golán y de Palestina, China apoya las posiciones de Siria (En especial en el primer caso por tratarse de la ocupación de su propio territorio). Aunque el perfil energético de Siria es bajo por sus escasas reservas, las inversiones chinas se dirigen a numerosos sectores como los de la electricidad, construcción, telecomunicaciones, agricultura, transporte y turismo, con ritmos de crecimiento espectaculares: 33 % en el 2007 frente al año previo y con expectativas de duplicarse para el 2011¹⁴². La importancia de los temas políticos en la diplomacia bilateral es probablemente fomentada por el interés sirio de elevar el estatus político de las relaciones: Así por ejemplo en la última reunión entre Yang

¹³⁶ Fuente: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs en

<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xybfs/gjlb/2818/2820/t511643.htm>.

¹³⁷ "Chinese white angels save lives in Yemen", *People's Daily*, 25 June 2008, en

<http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6436319.html>

¹³⁸ Ver: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs,

<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xybfs/gjlb/2908/2910/t245161.htm>.

¹³⁹ Zambelis, Chris: "Burgeoning China-Yemen Ties Showcase Beijing's Middle East Strategy": *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 6, nº 11 (May 24, 2006).

¹⁴⁰ Middleton, Roger: "Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars", *Chatham House*, Briefing Paper, Africa Programme (October 2008), en

<http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/665/>.

¹⁴¹ Zambelis, Chris: "The Geo-politics of Sino-Syrian relations", *China Brief*, Jamestown Foundation, vol. 7, no. 20 (October 23, 2008).

¹⁴² *Ibid.*, p. 10.



Jiechi y Faisal Mekdad el 21 de julio del 2008, respectivamente ministro y viceministro de exteriores, China reiteró su apoyo al proceso de paz y agradeció el apoyo sirio a la política de “Una Sola China” frente las críticas por la represión ese mismo año de la revueltas en el Tíbet¹⁴³, temas que por cierto ya se vieron acordados particular atención en la Cumbre Hu Jintao-Bashir Al Asad ya en el año 2001¹⁴⁴.

Caso aparte merece la relación de China con **Israel**, ejemplo de disociación entre los intereses de Israel y EEUU tras el fin de la Guerra Fría: si para el primero se abría la puerta a las relaciones con China, para el segundo ésta se iba a convertir en la principal amenaza potencial para su hegemonía. Para China, en términos económicos, Israel por su nivel de desarrollo es un estado atípico en la región, pues ni posee recursos energéticos ni es un mercado de inversiones como lo son otros países aún en desarrollo, pues Israel ha venido ofreciendo a China justamente la tecnología que no puede extraer de la mayoría de los países de la región y ello en un apartado de especial importancia, la venta de armas. Al contrario que otros países como Arabia Saudita, Irán o Siria, en el caso de Israel, China es el estado interesado en comprarle armas a la muy avanzada industria militar israelí, que encuentra además en sus exportaciones su segunda fuente de divisas¹⁴⁵. Dedicaremos más líneas a este tema en el apartado de no-proliferación, pero baste mencionar que el dilema en este caso se le presenta en particular a Israel por su dependencia de los EEUU y por las expectativas que deposita Washington, particularmente ofendido por los tratos de éste con estados como China.

En los intercambios oficiales entre ambos países, se destacan los progresos realizados en el área política, económica y comercial (es notable la mención de la cooperación en materia de alta tecnología, de particular interés para China), sin embargo resulta imposible no centrarse en el **Proceso de Paz** y las relaciones con **Palestina** como punto de encuentro diplomático entre los dos países. En este sentido hay que destacar que China ha protagonizado una notable evolución. A pesar de la postura de radical apoyo a la OLP en los 60, China no pudo más que saludar el Proceso de Paz Sadat-Begin, pues independientemente de la razón de un bando u otro, favorecía el fin de las contradicciones intra-regionales que las superpotencias pudiesen explotar¹⁴⁶. Aunque el lenguaje opuesto a Israel resurgía por momentos¹⁴⁷, la fase de apoyo radical a la OLP iba dejando paso a una recuperación de la tradicional equidistancia. Por su parte, el apoyo a un estado palestino en 1979 más que a una radicalización, respondía al doble objetivo de acomodar a otros países árabes opuestos¹⁴⁸ pero sobretudo respondía a la ola de reconocimientos internacionales a la OLP¹⁴⁹. Las dos tendencias, equidistancia y acomodo a un cierto consenso internacional no han hecho más que aumentar. Tan pronto como en los 90 Israel (y la mayoría de los países árabes) asume los compromisos de un estado palestino en el marco del Proceso de Paz (Madrid, Oslo), China e Israel encuentran puntos comunes. China reiteró su posición sobre la causa palestina como una “causa justa” en 1994¹⁵⁰ pero aun cuando se tratase de primeros ministros dudosamente ligados a tales

¹⁴³ Fuente: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs, en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xybfs/gjlb/2888/2890/t477127.htm>.

¹⁴⁴ Fuente: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs, en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xybfs/gjlb/2888/2890/t16429.htm>.

¹⁴⁵ Kumaraswamy, P. R.: “At What Cost Israel-China Ties”, *Middle East Quarterly*, vol. 13, no. 2 (Spring 2006), pp. 37-44.

¹⁴⁶ Shichor, Yitzak: “Just Stand” and “Just Struggle”: China and the Peace Process in the Middle East”, *Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 5 (Jan. 1981), p. 41.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 39-40.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 46.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 47.

¹⁵⁰ Ash, Robert F.: “Quarterly Chronicle and Documentation”, *The China Quarterly*, no. 139 (Sept, 1994), p. 877.

compromisos como Benyamin Netanyahu, la adhesión retórica al Proceso de Paz supuso tal encuentro: en sus encuentros bilaterales, Zhu Rongji se limitó a “urgir a *Israel y Palestina* (énfasis del autor) a encontrar medios de alcanzar una conciliación”, con el fin de superar el punto muerto en el Proceso con una medida equidistancia, mientras que las manifestaciones del Ministro de Exteriores de apoyo a la resoluciones de la ONU (contrarias a Israel), su apoyo a la resolución mediante acuerdos de “Paz por Tierra” y la petición de una mayor flexibilidad a Israel, enmarcaban el sesgo favorable a Palestina dentro de un notable consenso internacional; no extraña pues que Netanyahu no tuviese reparos en pedir una mayor implicación de China en la región¹⁵¹ (lo cual se enmarcaba en el reconocimiento en 1993 de Shimon Peres, ministro de exteriores, del papel más relevante que China empezaba a jugar en el Proceso de Paz¹⁵²). En las declaraciones del ministro de exteriores Li Zhaoxing con su homólogo palestino Nabil Sha’ath, China reiteraba su apoyo a la causa palestina y elogiaba su pragmatismo¹⁵³; aun en momentos de especial tensión por la segunda Intifada, si China pretendía realizar una crítica a Israel, se guardaba de que fuese directa, prefiriendo en su lugar elogiar el papel palestino. Los últimos esfuerzos por alcanzar la paz con la Cumbre de Anápolis en la que China tuvo un papel, siguen suponiendo un punto de encuentro en el espinoso asunto del proceso de paz¹⁵⁴, consolidándose la medida y la equidistancia aun dentro de la posición favorable a Palestina, siempre, reiterando lo dicho ya, ligada a un consenso que retóricamente al menos el mismo estado de Israel suscribe. Como último ejemplo, la cruenta ofensiva israelí que se desarrolló durante tres semanas desde diciembre del 2008 y que tuvo como objetivo la franja de Gaza gobernada por Hamás ha motivado por parte del representante de la RPC ante el Consejo de Seguridad una declaración bastante comedida aun a pesar de que la opinión pública internacional parece oponerse a la desproporcionada reacción israelí: la parte de culpa de ambos, Israel y Hamás se pone en similar pie bajo la fórmula de “condena a toda forma de violencia contra civiles”, se pide el cese de la operación israelí sin dejar de mencionar la agresión de Hamás y se centra en pedir un alto el fuego para evitar una catástrofe humanitaria sin ahondar en las razones políticas¹⁵⁵.

En el apartado de los **Países del Golfo**, podemos ver un patrón similar al que se da con Arabia Saudita, de interés comercial centrado principalmente en los recursos energéticos, si bien el comercio se expande notablemente en otros sectores también. Los Emiratos Árabes Unidos por ejemplo han sido testigos de un incremento del comercio en diversos sectores como el textil o la maquinaria de un 42 % sólo en el año 2007¹⁵⁶. El hito más significativo en la región posiblemente sea la discusión sobre un acuerdo de libre comercio con todos los estados GCC¹⁵⁷ iniciada en julio del 2004 tras una visita conjunta de los ministros de comercio a China¹⁵⁸, en la que también se firmó un acuerdo-marco de cooperación en

¹⁵¹ Ash, Robert F.: “Quarterly Chronicle and Documentation”, *The China Quarterly*, no. 155 (Sept, 1998), pp. 713-14.

¹⁵² Ash, Robert F.: “Quarterly Chronicle and Documentation”, *The China Quarterly*, no. 135 (Sept, 1993), p. 644.

¹⁵³ Ash, Robert: “Quarterly Chronicle and Documentation”, *The China Quarterly*, no. 176 (Dec., 2003), p. 144

¹⁵⁴ Fuente: Chinese Foreign Ministry of Foreign Affairs en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/xybfs/gjlb/2828/2830/t386396.htm>.

¹⁵⁵ Yesui, Zhang, in: “As Security Council Meets on Gaza, Secretary-General Calls for Swift Ceasefire, Says She Must Move From Debate to Action, and Must do so Immediately”, SC/9563, *UN SC Press Release*, Security Council, 6061st Meeting (PM), 06 January 2008, in <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9563.doc.htm>.

¹⁵⁶ Ranjan Pradhan, Samir: “Dubai Inc. In China: A New Vista for Gulf-Asia Relations”, *China Brief*,

Jamestown Foundation, vol. 8, no. 9, (April 28, 2008), pp. 8-9.

¹⁵⁷ Los Emiratos Árabes Unidos, Bahrain, Arabia Saudita, Oman, Qatar y Kuwait.

¹⁵⁸ Liangxiang, “Sino-Arab...”, *op. cit.*, p. 114.

economía, comercio, inversiones y tecnología, estableciendo además un comité conjunto¹⁵⁹; a día de hoy bien es cierto que el tratado no se ha establecido, desmintiendo las expectativas más optimistas¹⁶⁰, pero las negociaciones marchan¹⁶¹. Este mismo año fueron firmados diversos acuerdos de cooperación energética, en infraestructuras y educación con Qatar en una visita del ministro de exteriores a China¹⁶². Con Kuwait, país hacia el que China se giró hace dos décadas como fuente de financiación, China firmó el año pasado un acuerdo para invertir en una refinería en Guangdong con Sinopec¹⁶³, mientras que de nuevo con Qatar en el mes de marzo de 2008 se firmó un memorando sobre cooperación energética¹⁶⁴. Sin embargo aparte de los intereses económicos, no hay que perder de vista que países como los Emiratos Árabes tienen igualmente un interés estratégico en establecer relaciones estrechas con China por su relación con Irán y con el fin por tanto de lograr influencia en el caso de que la situación en el Golfo Pérsico empeorase sensiblemente¹⁶⁵.

Por último, brevemente, podemos destacar cómo otras relaciones **bilaterales** se han desarrollado notablemente con otros estados: Cooperación energética con **Argelia**, con la firma de dos acuerdos de cooperación nuclear en marzo del 2008¹⁶⁶, firma de un acuerdo de la CNCP para el desarrollo del pozo de Al-Ahdab en **Irak**¹⁶⁷, cooperación china en el ambicioso proyecto de vivienda **jordano**¹⁶⁸ e implicación en la reconstrucción, paz y mantenimiento a través de la FINUL en el **Líbano**. En el plano **multilateral**, ya hemos destacado la postura china hacia la crisis iraní y el problema palestino que no cabe extender más aquí, pero China igualmente participa con sus contingentes en la misión principal de la región, la FINUL con 341 soldados¹⁶⁹ y mantiene diálogos multilaterales con el **Consejo de Cooperación del Golfo**, con quien busca formalizar el ya mencionado acuerdo de libre comercio y con el **Foro de Cooperación Sino-Árabe** junto a la Liga Árabe, establecido en el 2004 y en cuya tercera reunión ministerial en Bahrein en mayo de 2008, fueron firmados un Plan de Acción 2008-10 sobre cooperación medio-ambiental y de inversiones así como acuerdos para acelerar la cooperación tecnológica entre China y los países árabes¹⁷⁰; la segunda conferencia bajo este formato tuvo lugar en Damasco el mes de octubre de 2008¹⁷¹.

¹⁵⁹ "China GCC to further exchanges", *People's Daily*, 08 July 2004, in http://english.peopledaily.com.cn/200407/08/eng20040708_148859.html.

¹⁶⁰ "GCC chief expects free trade talks with China to conclude soon", *People's Daily*, 19 de Diciembre del 2005 in http://english.peopledaily.com.cn/200512/19/print20051219_229032.html.

¹⁶¹ "Chinese FM says confident in free trade talks with GCC", *People's Daily*, 22 May 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/6415868.html>.

¹⁶² "China, Qatar agree to boost bilateral ties", *People's Daily*, 11 April 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6390417.html>.

¹⁶³ "Kuwait wants Shell out of China refinery plan", *Kuwait Times*, 26 September 2007, in http://www.kuwaittimes.net/read_news.php?newsid=NTk1MTEwMzg5.

¹⁶⁴ "China, Qatar sign Memorandum on energy cooperation", *People's Daily*, 03 March 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6364829.html>.

¹⁶⁵ Ranjan Pradhan, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁶ Spector, Leonard S. and Radford, Benjamin: "Algeria, Emirates Plan Nonproliferation-Friendly Nuclear Programs; Egypt Keeps Fuel Cycle Options Open, Rejects Expanded IAEA Monitoring", *WMD Insights*, June 2008, in http://www.wmdinsights.com/I25/I25_ME1_AlgeriaEmirates.htm.

¹⁶⁷ "China, Iraq sign oil service deal", *People's Daily*, 11 November 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6530931.html>.

¹⁶⁸ "Jordan China discuss cooperation in housing sector", *People's Daily*, 12 September 2007, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/6260386.html>.

¹⁶⁹ Fuente: FINUL en http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/oct08_5.pdf.

¹⁷⁰ "Chinese FM wraps up Bahrain tour with China-Arab ties on a high", *People's Daily*, 23 May 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/6416614.html>.

¹⁷¹ "China Arab Friendship Conference kicks off in Damascus", *People's Daily*, 28 October 2008, in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6522971.html>.



4.2. Proliferación

En términos generales la década actual ha sido testigo de una situación similar a la que se desarrolló en la anterior: Los choques entre China y los EEUU se han mantenido por la proliferación favorecida por esta primera pero sin que se violase una cierto entendimiento y sin que se rompiese ni mucho menos el equilibrio regional: En cuanto a Irán, Rusia ha seguido siendo el principal proveedor dejando a China claramente en segundo plano; de hecho Rusia alcanzó un importante acuerdo con Irán para proveer un reactor de agua ligero en Bushehr cuyos residuos serían reprocesados en Rusia sin riesgo pues de que sirviesen de material para armamento nuclear¹⁷². Pero más allá de la cooperación nuclear, más preocupante resulta ser la cooperación con el programa de misiles de Irán en el que Rusia habría tenido un papel muy importante¹⁷³; tal como concluíamos en el apartado correspondiente dedicado a la década anterior, Rusia iba a ser quien ocupase el papel principal.

Sin embargo a pesar de ello, un factor adicional iba a aparecer que dificultase la posición china en Oriente Próximo como país exportador de armamento: La postura mucho más agresiva de la nueva administración americana bajo Bush hijo que obligaría a China a inhibirse notablemente. Las relaciones bilaterales, ya de por sí tocadas por el bombardeo de la embajada china en Yugoslavia lograron evitarse una crisis gracias a la decisión de Clinton de posponer el escudo antimisiles proyectado y que tan negativo habría sido para el efecto disuasorio del arsenal nuclear chino¹⁷⁴. Esta rectificación coincidía prácticamente con la declaración china del 21 de noviembre comprometiéndose a no ayudar a ningún país a desarrollar sistemas de lanzamiento capaces de portar cargas nucleares¹⁷⁵. Pero desde entonces, los EEUU se han retirado del Tratado ABM y si bien los resultados finalmente han sido escasos, durante los ocho años de gobierno, la administración Bush se han comprometido a desarrollar el sistema NMD a la par que se ponía en práctica una política agresiva de cambio de régimen en estados hostiles como Afganistán e Irak. Obviamente la presión a China no podía más que aumentar y finalmente habrá sido gracias a la apretada agenda de los EEUU tras el 11-S, a su colaboración mutua frente el terrorismo y en particular gracias a la inmejorable posición de China para solucionar la crisis nuclear coreana, que las relaciones no sólo no se deterioreen sino que incluso lleguen a mejorar. En todo caso, como ya hemos indicado, se pudo asistir a un inicio turbulento: el acuerdo de noviembre fue considerado por los EEUU objeto de no cumplimiento y como resultado de la venta de tecnología de misiles a Pakistán, los lanzamientos de satélites americanos desde cohetes chinos, facilitados por el acuerdo, se suspendieron¹⁷⁶. Podemos ver un patrón similar al de la década anterior, reactivo y dependiente de la mayor o menor presión de los EEUU, tanto que China ante hechos de la suficiente gravedad como la retirada del Tratado ABM, supo mantener una sorprendente medida, consciente del interés de no alienarse a un país clave¹⁷⁷.

¹⁷² Koch, Andrew; Wolf, Jeanette: "Iran's Nuclear Facilities: a Profile", *Center for Nonproliferation Studies*, 1998 en <http://cns.miis.edu/pubs/reports/pdfs/iranrpt.pdf>.

¹⁷³ Wehling, Fred: "Russian Nuclear and Missile Exports to Iran", *The Nonproliferation Review*, vol. 6. no. 2 (Winter 1999), pp. 141-42, in <http://cns.miis.edu/npr/pdfs/wehl62.pdf>.

¹⁷⁴ Garrett, Banning: "Facing the China factor", *Arms Control Today*, vol. 30, no. 8 (Oct. 2000), p. 14.

¹⁷⁵ Scoblic, Peter J: "China issues missile export pledge", *Arms Control Today*, vol. 30, no. 10 (Dec 2000), p. 23.

¹⁷⁶ "U.S., China make no progress in missile talks", *Arms Control Today*, vol. 31, no. 9, (Nov 2001), p. 25.

¹⁷⁷ Los esfuerzos de conciliación de Washington, anulando el posible elemento político contra China del establecimiento del NMD, logrando mitigar el miedo por las consecuencias militares, la imposibilidad de seguir los pasos de una Rusia dispuesta a acomodar a los EEUU, sin contra factores domésticos, fueron elementos igualmente claves (Gill, Bates: "Can China's Tolerante Last?", *Arms Control Today*, vol. 32, no. 1 (Jan/Feb 2002), pp. 7-9).



Enfocando con mayor atención el escenario de Oriente Próximo, de nuevo fueron los intercambios con Irán los que trajeron quebraderos de cabeza: en enero del 2002, los EEUU sancionaron a dos empresas chinas por traspasar tecnología clave en la elaboración de armas químicas y biológicas a Irán desde 1999¹⁷⁸, mientras que un informe de la CIA del mismo mes apuntaba no sólo a Pakistán, sino igualmente a Irán, Corea del Norte y Libia como receptores de tecnología para misiles¹⁷⁹. En julio de ese mismo año, fueron nueve las compañías chinas las que sufrieron sanciones por supuestos esfuerzos por ayudar a Irán y posiblemente Irak a adquirir armas de destrucción masiva¹⁸⁰, después de que en junio otras 12 empresas hubiesen sufrido sanciones similares¹⁸¹. En junio del 2003, las sanciones se repitieron de nuevo por ventas a Irán¹⁸², y justo un mes después, otras cinco empresas, junto a una norcoreana, fueron objeto de tales sanciones en paralelo a las declaraciones del departamento de estado acusando a China de no respetar sus propios controles de exportación¹⁸³. A la altura de 2005 el diagnóstico de Richard L. Russell es que de persistir la política que nosotros hemos definido como reactiva y que bien puede merecer la más gráfica definición del autor de “juego del gato y el ratón” al mismo tiempo que muta el patrón de asistencia de la fácilmente controlable venta de armas o tecnología a la provisión de conocimientos, la tensión será mayor entre China y los EEUU. Sin embargo, aún estando de acuerdo con este diagnóstico, hasta el momento parecen más bien confirmarse previsiones más optimistas como las de Medeiros & Fravel, que Russell pone en duda, sobre el carácter relativamente marginal de los incumplimientos de China¹⁸⁴.

Irán no ha sido el único gran escollo a la política anti-proliferación de los EEUU. Paradójicamente, Israel, el más fiel aliado americano en la región ha desafiado las advertencias de Washington con su intención de exportar armas a China, y es que al contrario que el resto de países de la región, en este caso es China la interesada en importar un armamento claramente más moderno que el suyo propio¹⁸⁵. El caso más sonado, después de que durante años los EEUU presionasen todo lo posible para que tales ventas cesasen, fue el proyecto de Israel de vender a China el moderno sistema de alerta temprana “Phalcon” diseñado para aeronaves; los EEUU, al contrario que en el caso de Irán, gracias a la presión que podían ejercer sobre un estado aliado, lograron que tal venta se suspendiese¹⁸⁶. Sin embargo nuevos encontronazos tuvieron lugar en el 2005 por las mejoras de aviones teledirigidos¹⁸⁷, más específicamente por la venta de piezas de repuesto para una flota china

¹⁷⁸ Brugger, Seth: “China sanctioned for chem, bio transfers to Iran”, *Arms Control Today*, vol. 32, no. 2 (Mar. 2002), p. 30.

¹⁷⁹ Wagner, Alex: “No Deal Reached on Chinese Missile Proliferation”, *Arms Control Today*, vol. 32, no. 2 (Mar. 2000), p. 27.

¹⁸⁰ Gordon, Rose. “Chinese Companies Sanctioned for Proliferation”, *Arms Control Today*, vol. 32, no. 7 (Sep. 2002), p. 22.

¹⁸¹ Wagner, Alex: “Washington Levies Sanctions for WMD-Related Transfers to Iran”, *Arms Control Today*, vol. 32, no. 5, (June 2002), p. 31.

¹⁸² U.S. sanctions firms in China, Iran, and Moldova”, *Arms Control Today*, vol. 33, no. 5, (Jun 2003), p. 46.

¹⁸³ Yang, Jonathan: “U.S. imposes sanctions on China, North Korea”, *Arms Control Today*, vol. 33, no. 7, (Sep. 2003), p. 35.; tras el acuerdo de noviembre del 2000, dos años más tarde fueron publicadas las reglas de control a las exportaciones de tecnología para misiles: Gordon, *op. cit.*

¹⁸⁴ Medeiros, Evan S.; Fravel, Taylor M.: “China’s New Diplomacy”, *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 6 (Nov/Dec 2003), pp. 22-28.

¹⁸⁵ Blumenthal, Dan: “Providing Arms, China and the Middle East”, *Middle East Quarterly*, (Spring 2005).

¹⁸⁶ Boes, Wade: “Israeli arms exports to China of growing concern to U.S.”, *Arms Control Today*, vol. 33, no. 2 (Mar. 2003), p. 30; de hecho se suspendió horas antes de que el congreso congelase 250 mill. \$ de ayuda a Israel (Kumaraswamy, P.R.: “Israel-China Relations and the Phalcon Controversy”, *Middle East Policy*, vol. 12, no. 2 (Summer 2005), p. 97.

¹⁸⁷ “Row Over China Arms”, *Middle East Monitor*, vol. 15, no. 9 (Sept 2005), pp. 5-6.

de hasta 100 unidades del modelo “Harpy Killer”¹⁸⁸; la respuesta americana fue tan lejos como para suspender un proyecto aeronáutico conjunto¹⁸⁹: Israel cedió aceptando el acuerdo de introducir provisiones propias del Grupo Wassenaar y comprometiéndose a mantener a Washington informado sobre sus exportaciones¹⁹⁰. Sin embargo cabe anotar las consideraciones de Yitzak Shichor indicando cómo muchas de las acusaciones de los EEUU están en su opinión escasamente fundadas en cuanto a la verdadera influencia que estas ventas puedan tener en la modernización del PLA, en especial frente a Taiwan, y en lo que a la presencia de componentes americanos en tales armas se refiere¹⁹¹.

Independientemente de ciertas dificultades objetivas que presenta China para imponer el control de sus exportaciones de materiales proliferadores¹⁹², no cabe duda de que su actitud ha ido muy rezagada ante sus compromisos. Frente a ella se ha encontrado con una administración en los EEUU, que como hemos visto, al contrario que su predecesora, impuso sanciones 35 veces en un lapso de tiempo de únicamente dos años y medio frente a las dos ocasiones de la administración Clinton¹⁹³. Los imperativos estratégicos chinos (asegurarse buenas relaciones con unos países claves como Irán y Arabia Saudita) han ido chocando cada vez más con los de los EEUU, llegando a desafiarlos en el aspecto de la proliferación crecientemente a medida que su confianza ha ido aumentando. En ello hay que ver sobretudo las crecientes dificultades de los EEUU en Irak y que redujeron la sensación de amenaza¹⁹⁴. Sin embargo el acomodo de los EEUU hacia China y los diversos capítulos de cooperación que han ido surgiendo en los últimos años han restado importancia a las violaciones chinas. Además, a fin de cuentas China está muy lejos de modificar el equilibrio estratégico regional. Aun a pesar de análisis tan contrarios al papel de China en la región como los aparecidos en julio/agosto del 2008 en la revista *Far Eastern Economic Review*¹⁹⁵, o en noviembre pasado en *China Brief*¹⁹⁶, que introducen interesantes consideraciones tácticas sobre el potencial iraní acrecentado en tal respecto gracias a China, en el plano estratégico, cabe destacar que a estas alturas ambos países comparten el deseo de preservar la estabilidad regional, la no-proliferación y luchar contra el terrorismo¹⁹⁷, lo cual supone elementos que en nuestra opinión acotan considerablemente las divergencias¹⁹⁸. De nuevo, en términos generales, al igual que al final de la década anterior, el final de la presente augura, a pesar de los cambios sobrevenidos y el incremento de tensiones, una razonable permanencia del equilibrio sin que China suponga un serio desafío estratégico.

¹⁸⁸ Pomper, Miles A.: “U.S., Israel Seek to Cut Deal on China Arms Sales”, *Arms Control Today*, vol. 35, no. 6 (Jul/Aug 2005), pp. 31-32.

¹⁸⁹ Pomper, Miles A.: “U.S., Israel Reach China Arms Deal”, *Arms Control Today*, vol. 35, no. 7 (Sept 2005), p. 34.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Shichor, Yitzak: “Mountains out of Molehills Arms Transfers in Sino Middle Eastern Relations”, *MERIA*, nº 3 (2000) en <http://www.biu.ac.il/Besa/meria/journal/2000/issue3/shichor.pdf>.

¹⁹² Yuan, Jing-dong: “Strengthening China’s Export Control System”, *Center for Nonproliferation Studies*, (October 4 2002), p. 10, en <http://cns.miis.edu/reports/pdfs/jdmemo.pdf>.

¹⁹³ Hiebert, Murray; Chen, Kathy: “Tackling China on arms sales”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 166, no. 31 (Aug 7, 2003), p. 20.

¹⁹⁴ Blumenthal, *op. cit.*

¹⁹⁵ Fisher Jr., Richard D: “Chinese Arms Cost American Lives”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 171, no. 6, (Jul/Aug 2008), pp. 50-52.

¹⁹⁶ Chang, Parris H.: “China’s Policy Toward Iran: Arms for Oil?”, *China Brief*, vol. 8, no. 21 (November 7, 2008).

¹⁹⁷ Shulong, Chu: “Iran’s Nuclear Act and U.S.-China Relations: The View from Beijing”, *China Brief*, vol 7, no. 23 (Dec 13, 2007), pp. 2-3.

¹⁹⁸ Divergencias sobre el peligro que Irán supone, desconfianza de China hacia la Inteligencia de los EEUU, diferentes relaciones históricas y cierta condescendencia hacia otros países en desarrollo como Irán (*Ibid.*, pp. 3-4).

4.3. Energía

En la presente década con el imparable crecimiento de China hasta hace escasos meses, los recursos de Oriente Próximo no han hecho más que crecer en importancia. Sin embargo la región representa tanto oportunidades como obstáculos: inestabilidad, peligro de bloqueo de sus estrechos por parte de la flota americana¹⁹⁹ y una carrera naval por parte de otros estados igualmente preocupados por la seguridad de las vías de abastecimiento²⁰⁰, son elementos que empujan a China a diversificar en otras regiones como Asia Central, Siberia o África sin olvidar América Latina. Pero a pesar de todos sus esfuerzos, hasta el momento no ha sido posible, y probablemente no lo sea tampoco ni a corto ni largo plazo, prescindir de la región como principal fuente energética. Por ello la diplomacia china lejos de dedicarle menos atención, no ha hecho más que aumentar su actividad, en especial a través de sus empresas²⁰¹. Hay que anotar además que China, al contrario que otros actores como la UE, tiene una orientación bastante diferente; en vez de confiar en los mecanismos de mercado, ha estado primando los acuerdos bilaterales con países productores (ello por cierto ha despertado las suspicacias de otros países, por mucho que se puedan oír voces desde dentro pidiendo una orientación más liberal²⁰²). Jin Liangxiang pone bien de manifiesto los esfuerzos realizados por China en su objetivo de penetrar en el mercado energético de la región, pasando Irán de representar el 1 % de las importaciones chinas en 1994 a más del 15 % en el 2002, abriendo su mercado de refino a compañías saudíes para así poder importar su crudo de elevado contenido en sulfuro y entrando en el mercado iraquí²⁰³. Pero lo importante es que la seguridad energética fundamente su diplomacia hacia la región, mucho más activa e implicada en sus numerosos problemas, con el fin de garantizar la estabilidad²⁰⁴.

Por la dependencia energética china de Oriente Próximo y su estabilidad, hay que considerar cuáles son las implicaciones para su relación con los EEUU: (1) a priori el condicionante energético es relativamente positivo para los EEUU, ya que así ambos comparten la necesidad de ver la estabilidad regional garantizada. Otros puntos sin embargo provocan divergencias: En el caso de Irak, la ocupación por parte de los EEUU y su coalición “ad hoc” introdujo un elemento de alta inestabilidad por las perspectivas de dominación regional que se abrían y supuso un serio choque de intereses que la muy lenta labor de estabilización ha mitigado. En el caso de Irán todo depende del umbral de tolerancia que los EEUU puedan tener; una relación que vulgarmente podría considerarse de “armas por petróleo” deja mucho margen para los choques²⁰⁵. Por otro lado la relación China-Arabia Saudita supone un desafío potencial²⁰⁶. (2) Pero peor aún, en un futuro la creciente escasez de los recursos puede considerarse un punto de fricción con los EEUU. Si bien la presente crisis mundial ha reducido drásticamente los precios (en los que el elemento especulativo debía de

¹⁹⁹ Lague, David: “The quest for energy to grow”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 164, no. 24, (Jun 20, 2002), p. 15.

²⁰⁰ Blanche, Ed: “Securing the sea-lanes”, *Middle East*, vol. 337, (Aug/Sep 2003), p. 29.

²⁰¹ Blanche, Ed: “China’s mid-east oil diplomacy”, *Middle East*, vol. 330, (Jan 2003), p. 49.

²⁰² Meidan, Michal: “Energy Supply Security and the “China Factor””, en Marquina, Antonio (2008): *Energy Security, Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, New York, MacMillan, p. 43.

²⁰³ Liangxiang: “Energy First...”, *op. cit.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Ver Chang, *op. cit.*

²⁰⁶ Leverett, Flynt and Bader, Jeffrey: “Managing China-U.S. Energy Competition in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, vol. 29, no. 1, (Winter 2005/06), p. 196. Hay que puntualizar sin embargo que Arabia Saudí no tiene previsto desviar petróleo destinado a los EEUU en favor de China (“Geopolitics”, *Petroleum Economist*, June 2006, p. 1) ni tiene China los recursos militares como para sustituir a los EEUU (Gearon, Eamonn: “Red Star in the Morning, Business Warming”, *Middle East*, vol. 369, (Jul 2006), p. 28).

jugar un papel relevante²⁰⁷), las previsiones a largo plazo son preocupantes²⁰⁸: según Bainerman, una menor existencia de reservas de lo previsto podría empujar a los precios irremediabilmente al alza por razones estructurales a partir de la próxima década²⁰⁹.

En tal contexto son comprensibles las aprensiones, en especial cuando los argumentos apuntan a China como principal causante del alza (una acusación que si bien plausible a largo plazo, es relativamente injusta y en ningún caso la única para explicar las alzas que tuvieron lugar hasta hace unos meses²¹⁰). El rechazo a la absorción de UNOCAL por la china CNOOC ha sido hasta ahora el caso más sonado de los choques que el mito de la “amenaza china” en el plano de la energía puede traer consigo²¹¹. El principal miedo de los EEUU es la estrategia china de hacerse con participaciones en pozos extranjeros, especialmente desde el 2002 (una serie de decisiones, por cierto, en gran parte motivada por el miedo a los efectos de en la época probable guerra en Irak e incertidumbres en cuanto a la actitud de los EEUU en caso de confrontación en Taiwan²¹²). Sin embargo no sería apropiado dramatizar tal peligro, pues a fin de cuentas China no puede escapar de los mecanismos de mercado: El mejor ejemplo es que acaba exportando la mayor parte de los recursos de sus pozos en los que mantiene participaciones en vez de venderlos al mercado chino donde imperan precios controlados²¹³ (algo comprensible teniendo en cuenta la autonomía de la que las NOCs chinas gozan²¹⁴). Sin embargo en la medida de que las iniciativas políticas chinas en la región tienen como trasfondo principalmente la garantía de su seguridad energética y tienen por tanto un carácter defensivo, iniciativas como la cooperación energética EEUU-China (ya en marcha), los esfuerzos por parte del primero para convencer sobre los mecanismos de mercado al igual que garantías sobre el mantenimiento de las vías de comunicación, participación conjunta en “joint-ventures” y el apoyo al acceso de China a la IEA, entre otras medidas, pueden contribuir notablemente a la mejora de la confianza y a alejar el espectro de UNOCAL y de una guerra por los recursos energéticos que podría tener su principal escenario en Oriente Próximo²¹⁵. Por otra parte, en vista de las ventajas que la marginalización de países como Irán ofrece a China²¹⁶, se plantea la cuestión de la idoneidad de ver a países tan importantes en reservas energéticas como Irán o Sudán cortejados por Pekín, si es que los EEUU no quieren ver a China apoyar a países juzgados hostiles y contribuir a su desarrollo. Sería igualmente conveniente que China redujese sus aprensiones a un posible corte de los suministros energéticos provenientes de la región, que según ciertos autores no sería tan grave en caso

²⁰⁷ El argumento se desarrollaba en: A. F. Alhaji, “Weak dollar affecting oil prices”, *Japan Times*, 21 May 2008 en <http://search.japantimes.co.jp/print/ea20080521a1.html>.

²⁰⁸ Ver R. W. Bentley; S. A. Mannan and S. J. Wheeler, “Assessing the date of the global oil peak: The need to use 2P reserves”, *Energy Policy*, vol. 35 (2007), pp. 6364-6382. Phil Hart, “Where Ghawar goes, the rest of the OPEC follows” (<http://philhart.com/files/WhereGhawarGoesMay2008.pdf>).

²⁰⁹ Bainerman, Joel: “Is the World Running out of Oil?”, *Middle East*, vol. 344 (Apr. 2004).

²¹⁰ Ver: Cornelius, Peter and Store, Jonathan: “China Revolutionizes Energy Markets”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 168, no. 9 (Oct 2005), pp. 21-24.

²¹¹ Ver: “The dragon tucks in – Chinese companies abroad”, *The Economist*, vol. 376, no. 8433 (Jul 2, 2005), p. 71-.

²¹² Leverett & Bader, *op. cit.*, p. 193.

²¹³ Meidan, *op. cit.*, p. 44. Además es aventurado siquiera considerar que China tenga una diplomacia energética plenamente elaborada, ver: Jakobson, Linda: “Does China Have an “Energy Diplomacy”? Reflections on China’s Energy Security and its International Implications”, en Marquina, *op. cit.*, pp. 121-35.

²¹⁴ Jakobson, *op. cit.*, pp. 123-4.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 197-199. Ver también argumentos similares en: Bader, Jeffrey A.: “The Energy Future, China and the US, What the United States ought to Do”; Steinhilber, *op. cit.*, pp. 100-01; Lei, Wu and Qinyu, Shen: “Will China Go to War Over Oil?”, *Far Eastern Economic Review*, vol. 169, no. 3 (Apr 2006), p. 40; Jiang, Wenran: “Beijing’s New Thinking” on Energy Security”, *China Brief*, vol. 6, no. 8 (April 12, 2006).

²¹⁶ Steinhilber, *op. cit.*, p. 93.



incluso de una disrupción de crudo desde Arabia Saudita²¹⁷, al poder mantener China un crecimiento del 5 % descontando tales efectos²¹⁸. Además la posibilidad de un bloqueo por parte de los EEUU, si bien aun grave por sus consecuencias incluso en un escenario de bloqueo parcial, resulta poco plausible por la escalada diplomática y militar a la que conduciría²¹⁹.

5. Conclusiones

Pasadas varias décadas desde la entrada de China en Oriente Próximo, queda clara la evolución desde presupuestos políticos de carácter profundamente ideológico y dogmático, a otros cada vez más vinculados a la necesidad de crecientes intercambios económicos, y en particular, a la necesidad de garantizar la seguridad energética. Del miedo en la Guerra Fría a ver a cualquier potencia dominar la región, se ha pasado a temer sobretudo que la región se vea inmersa en la inestabilidad. La invasión de Irak por parte de los EEUU en el 2003 supuso un duro choque para China, resucitando los miedos a la dominación extranjera de una región clave de la que ahora además China se había vuelto económica y energéticamente dependiente. La razón por la que tal operación militar tenía lugar, por encima de los argumentos anti-terroristas sustentados en muy endeble pruebas, no podía ser otra que la necesidad de conseguir un verdadero control sobre el pulmón energético mundial. China podía perfectamente imaginarse cuáles serían las consecuencias si los EEUU utilizasen los recursos energéticos para marcar y condicionar la agenda de países hostiles, entre los cuales Pekín podía perfectamente incluirse. Su extrema dependencia y los constantes choques y desavenencias con los EEUU auguraban pues un panorama sombrío. La suerte para China es que la estabilización esté resultando tan dura para los EEUU y que esté muy lejos por tanto de poder utilizar tal poder.

Por lo anterior, puede por tanto afirmarse que tal acción unilateral no llegó a trastocar el elemento positivo que se deriva de la posición predominante de los EEUU desde el final de la Guerra Fría y que es su papel como garante de la estabilidad regional. Obviamente se trata de un garante ambivalente (no sólo por los sucesos de Irak) pues tiene agendas e intereses diferentes a los de China. Como vimos, el mayor obstáculo ha sido la venta de armas chinas, por lo general dirigidas a una serie de estados hostiles a los EEUU, véase Irán, uno de los principales proveedores de energía a Pekín. Sin embargo China ha sabido adaptarse cuando ello ha sido necesario a las presiones de los EEUU, país con el que por encima de todo comparte vitales intereses económicos, cediendo en muy numerosas ocasiones. Los EEUU por su parte han sabido limitar su presión por encima de niveles intolerables, y es que los intereses son mutuos, de manera que no sólo ligan a China, sino también a los EEUU, imponiendo igualmente cautela.

Más allá del caso concreto de la proliferación, ante el desafío de la temible presencia estadounidense y del carácter inestable de la región, China maniobra en general con prudencia, incluso a veces más que otros países (como Francia o Rusia en el caso de Irak) en muy diversas áreas. Por ejemplo tiende a apoyar toda medida que busque acuerdos, como en

²¹⁷ Blair, Bruce; Yali, Chen and Hagt, Eric: "The Oil Weapon: Myth of China's Vulnerability", *China Security*, vol. 3, no. 3 (Summer 2006).

²¹⁸ Hay que puntualizar que ante la crisis actual, muchos analistas sitúan entre el 7% y 8% el nivel de crecimiento mínimo necesario para absorber el paro, lo cual pone en cuestión la previsión optimista. Ver: "Dr Keynes's Chinese patient; China's fiscal stimulus", *The Economist*, Vol. 389, no. 8606 (Nov 15 2008).

²¹⁹ Blair *et al.*, *op. cit.*, p. 54 ; los autores no mencionan que aunque los EEUU sean capaces de aplicar bloqueos discriminatorios que no afecten a sus aliados, tal circunstancia no dejaría de entorpecer el paso por zonas claves y elevaría los costes de los seguros por el riesgo de guerra.



el problema palestino o con la crisis derivada del programa iraní y por lo general sigue iniciativas ya existentes donde sea posible encontrar cierto consenso, manifestando una postura que tiende a ser reactiva. Hasta el momento las iniciativas políticas más activas de China han sido aquellas persiguiendo una mayor cooperación con países árabes como los diálogos con el Consejo del Golfo o la Liga Árabe. Gracias en gran parte a tales iniciativas, ha podido cumplir sus expectativas de expansión de los intercambios económicos y de importación de recursos energéticos con el refuerzo de las relaciones bilaterales con prácticamente todos los países de la región.

En definitiva, el desafío principal se encuentra en la relación entre China y los EEUU y que los intereses comunes en garantizar la estabilidad no se vean superados por las divergencias: seguridad energética y no-proliferación están en la agenda de ambas cancillerías, pero los umbrales y estándares son diferentes, lo cual se pone de manifiesto en los intereses económicos directos o indirectos (cooperación energética a cambio del comercio de armas). Más lejano es el espectro de la competición energética, que seguramente encuentre solución en la profundización de la cooperación energética ya iniciada y se vea limitado por la lejanía de la fecha en la que China pueda gozar de dimensiones militares como para desafiar la preeminencia estadounidense²²⁰. Sean cuales sean las soluciones a corto plazo que se puedan encontrar para armonizar la relación, seguramente supongan más desafíos para los EEUU que para China. Por un lado es difícil que China reaccione profundizando en su papel de “miembro responsable” y así poniendo fin por completo a su comercio de armas con países como Irán por mucho que los EEUU presionen o apuesten por la conciliación para lograr contrapartidas, y es que mientras los intereses chinos de asegurarse relaciones cordiales con estados productores clave son vitales, si su acercamiento a éstos implica tal tipo de comercio, es dudoso que Pekín prescinda de él. Por otra parte los EEUU se encuentran con una larga serie de desafíos en la región: Problema palestino, estabilización de Irak, programa nuclear iraní, terrorismo, desestabilización provocada por Siria, inestabilidad en el Líbano, etc. Tales desafíos persisten en un momento en que la crisis global afecta el ya delicado presupuesto fiscal estadounidense y auguran una nueva administración (Barack Obama) mucho menos unilateral. Sin embargo los EEUU pueden encontrar consuelo en el hecho de que China está muy lejos de ofrecer el papel protector que aún garantizan a países clave como Egipto o Arabia Saudí.

Aunque lejana, la perspectiva de un deshielo entre los EEUU e Irán facilitaría mucho una distensión con China. Washington quizá haya de entender que aislar a estados como Sudán e Irán abre puertas a China, especialmente cuando Occidente se desvincula de sus mercados energéticos. Pero Justamente es en el apartado referente a Irán, donde los EEUU pueden sacar partida del acercamiento que se está dando entre Arabia Saudí y China. Como indicamos en páginas anteriores, Jon Alterman analizaba el triángulo que los EEUU, China y Oriente Próximo forman, poniendo de manifiesto que cualquier intento de romper el equilibrio repercutiría negativamente en el país que lo hiciese. Específicamente los EEUU se encuentran con que el acercamiento entre Arabia Saudí y China, aunque motivado por la nueva política del presidente Bush, es benéfico para evitar que China se acerque más aún a Irán; frustrar tal desarrollo sería una estrategia de la que Teherán en último término se aprovecharía. Pero las recomendaciones del antiguo Enviado a Oriente Próximo de la Administración Clinton, Dennis Ross, van más allá: Son explícitas sobre el uso que Washington debería de hacer de las nuevas circunstancias, es decir, presionar a Arabia Saudí

²²⁰ Hatemi, Peter and Wedeman, Andrew: “Oil and Conflict in Sino-American Relations”, *China Security*, vol. 3, no. 3 (Summer 2007), pp. 99-102.

(si bien con discreción) para que China modifique su política hacia Irán²²¹; vista la mayor importancia económica para Pekín de los recursos saudíes, tal política podría tener un considerable éxito. El advenimiento de la Administración Obama, demócrata, podría incorporar tales recomendaciones. Sin embargo, si la reciente actividad demostrada por China en torno a la crisis de Gaza²²², como muestran el envío de un enviado especial y su papel activo en urgir a las partes a adoptar la resolución 1860²²³, preludia (a por lo menos así se ve en los EEUU) una mayor implicación regional, una estrategia de “tactical linkage” a través de Arabia Saudí podría ser un medio a disposición para limitar tal implicación en numerosas áreas, una política que podría sin embargo empeorar las relaciones.

Los años venideros demostrarán cómo pueden desarrollarse las relaciones sino-americanas en Oriente Próximo, ya sea favorable o desfavorablemente, pero hay que entender, cosa que en este artículo se ha podido demostrar, que China está lejos de buscar la desestabilización de Oriente Próximo; lejos de eso, se inclina por aprovechar el Bien Público de la seguridad garantizada por los EEUU y antepone ante todo objetivos políticos a las oportunidades económicas que brinda la región, crecientes a medida que la dependencia energética china aumente. Los EEUU pueden utilizar su influencia sobre los recursos energéticos (véase Arabia Saudí) para presionar, limitar y en la medida de lo posible “dirigir” la diplomacia china en la región o bien, conscientes de los problemas que la dependencia energética trae consigo y que afecta a ambos, y temerosos de que la competición en Oriente Próximo resulte en un empeoramiento de las relaciones, pueden colaborar para reducir la dependencia; sobre los efectos indeseados de tal dependencia energética, como el apoyo a “estados paria” (véase Irán), evitar su aislamiento y reducir su nocividad a través de la vía diplomática no deja de ser una opción necesaria.

Pero en todo caso si los EEUU quieren lograr un mayor éxito de ambas combinarlas quizá sea el medio más idóneo para ello: la cooperación energética bilateral, ya en marcha y que debería seguir profundizándose, además del abandono del unilateralismo arrogante, sería un elemento esencial en el cambio de percepciones por parte de China sobre las veleidades estadounidenses y promovería la confianza mutua. La presión directa o indirecta vía Arabia Saudita como sugiere Dennis Ross, no tendría por qué ser vista desde Pekín como una acción genuinamente hostil sino como un desafío por intereses divergentes entre dos países socios y con posibilidad de armonizarse; en un análisis más crudo, una mayor dependencia de China vía la cooperación con los EEUU, haría perder aún más a Pekín en caso de choque con los EEUU (si bien al mismo tiempo, aunque quizá en menor medida, lo mismo le ocurriría a los EEUU). Pero una relación de asociación madura y consolidada en la que los EEUU supiesen elegir convenientemente las cesiones pertinentes, alejaría el espectro de que la cooperación tuviese como objetivo la dependencia y el control de la diplomacia china y eliminaría suspicacias. La política exterior de ambos países en Oriente Próximo con un efecto positivo sobre las tensiones regionales, se beneficiaría mucho de un esquema similar.

²²¹ Ross, Dennis: “Diplomatic Strategies for Dealing with Iran”, in Miller, James N. and Parthemore, Christine; Campbell, Kurt M. (Ed.): *Iran: Assessing U.S. Strategic Options*, Center for a New American Security (September 2008), p. 45, in http://www.cnas.org/files/documents/publications/MillerParthemoreCampbell_Iran%20Assessing%20US%20Strategy_Sept08.pdf

²²² Ching, Frank, “China steps up global diplomacy”, *The Japan Times*, 14 January 2009, in <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ea20090115fc.html>.

²²³ “China voices serious concern over failure to implement UN’s Gaza Resolution”, *People’s Daily*, 13 January 2009, in <http://english.people.com.cn/90001/90777/90854/6573404.html>; “Foreign Ministry: China has “serious concerns” over Gaza conflict”, *People’s Daily*, 05 January 2009, in <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6566828.html>.



MUMBAI INVESTIGATION: THE OPERATIVES, MASTERMINDS AND ENDURING THREAT

Rohan Gunaratna¹

Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University

Abstract:

The shocking attack perpetrated by militants of Lashkar e Toiba (LeT) in November 2008 showed that India can be considered a country of maximum alert regarding the threat of Islamist terrorism. Given the shortcomings of the Indian intelligence services and the weakness of Pakistan's ones, India remains unprotected against threats stemming from three sources: Indian Muslim communities, terrorism coming from neighbouring countries and the tension in Indo-Pakistani relations. The prospects are quite clear: a growing Hindu nationalism while Pakistan will still be unable to control its territory as a launching path for terrorist attacks. The solution does not lie in accusing to each other and risking worsened relations. Both countries have to meet in a serious attempt to solve existing conflictual problems.

Keywords: Mumbai, Lashkar e Toiba, Islamist terrorism, nationalism.

Resumen:

El cruento ataque llevado a cabo por militantes de Lashkar e Toiba (LeT) en noviembre de 2008 mostró que la India puede considerarse un país de máxima alerta en lo que al terrorismo islámico concierne. Dadas las limitaciones de los servicios de inteligencia indios y la debilidad de sus contrapartes pakistaníes, la India se encuentra desprotegida frente a amenazas procedentes de tres fuentes: las comunidades islámicas indias, el terrorismo proveniente de países vecinos y las tensiones en las relaciones Indo-Pakistaníes. Las perspectivas son de un creciente nacionalismo hindú al mismo tiempo que Pakistán seguirá sin poder controlar su territorio como plataforma de lanzamiento para ataques terroristas. La solución consiste en no ceder a la vía fácil de las acusaciones mutuas y un empeoramiento de las relaciones: ambos países han de reunirse y acometer con seriedad la resolución de todos los problemas pendientes.

Palabras Clave: Mumbai, Lashkar e Toiba (LeT), terrorismo islámico, nacionalismo.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Rohan Gunaratna is Director of the International Center for Political Violence and Terrorism Research, Nanyang Technological University (Singapore).



"Brother, you have to fight. This is a matter of prestige of Islam. Fight so that your fight becomes a shining example. Be strong in the name of Allah. You may feel tired or sleepy but the commandos of Islam have left everything behind. Their mothers, their fathers, their homes."

Phone call intercepted from terrorist handler in Pakistan to hostage taker in India at the Jewish Centre in Mumbai at 10.26 p.m. on November 27, 2008.²

1. Introduction

The most devastating terrorist attack in 2008 was the coordinated near simultaneous no-surrender attack on India's entertainment and financial capital from November 26-29.³ After reaching Mumbai by sea on the eve of November 26, ten attackers in pairs engaged in a serial killing spree for 60 hours shocking the entire world.⁴ Sequentially and consecutively, they attacked Mumbai's soft and symbolic targets - the Victoria Terminus,⁵ Leopold Café, Jewish Centre at the Nariman House, and two iconic hotels, frequented by Westerners. To gain global attention, the terrorists took hostages in the Nariman House, the Taj Mahal, and the Oberoi. The strike bore similarities to the 8 member PLO attack on the Savoy hotel in Israel on the night of March 4, 1975 where they landed by boat on the Tel Aviv beach. They fired and threw grenades and held 13 hostages. The Israeli commandos Sayeret Matkal stormed the hotel, killed 7 and captured one terrorist. Three soldiers, including the Sayeret Matkal commander Uzi Yairi was killed. Although the attack was reminiscent of the Savoy siege, the Indian response was not.

India is nearly a decade behind the West in counter-terrorism. India had failed to develop a multi-agency threat alert capability that would fuse all source intelligence, assess, and share information with multiple operational agencies with the responsibility to prevent and protect. With no national threat integration capacity, both the central and the state government failed to anticipate and develop an action-response plan for a catastrophic attack. Mumbai suffered repeatedly from terrorism since 1993. In the face of the sustained threat to and vulnerability of Mumbai, India's elite counter terrorism units capable of quick-reaction to such events had no contingent stationed in Mumbai. The police was ill-equipped with vintage weapons and the Indian marine commandos were not hostage-rescue trained.

Despite intelligence by foreign and national security agencies, India was gravely under-prepared for the attack. The U.S. government's Central Intelligence Agency (CIA) and its Indian counterpart, the Research and Analysis Wing (RAW), warned of the impending threat of an attack to Mumbai.⁶ Though intelligence reporting did not specify the date and time of the attack, the identity of the operatives, and the attack method of operation, it

² Translation of some selected intercepted conversations, *Mumbai Terrorist Attacks*, November 26-29, 2008, New Delhi, Government of India, January 2009, Annexure-VII, p. 52

³ As opposed to suicide attacks, where the perpetrator fully intends to die, in fedayeen or "no surrender" attacks are high risk missions. The perpetrator intends to fight until he is either killed or captured by his adversary. There is a very small chance that he is able to complete his mission and escape.

⁴ The attack killed 182, maimed and injured about 300 and caused an economic damage and loss of 30-40 billion dollars.

⁵ VTS, renamed Chhatrapati Shivaji Terminus (CST), is one of the busiest railway stations in the world.

⁶ Swami, Praveen: "Pointed intelligence warnings preceded attacks", *The Hindu*, November 30, 2008. The first report was based on a phone call made by 'Muzammil' alias 'Abu Hurrera', a LeT leader responsible for mounting operations in India.



specified the Taj Mahal Hotel as a target.⁷ The security of the Taj was enhanced in late September but a stand-down was ordered a week before the attack.⁸ In addition, from interrogations of LeT operatives, the Indian police knew of a sustained interest the terrorists had in the Taj, Oberoi Trident, Stock Exchange, Mumbai Vidhan Sabha, Chhatrapati Shivaji Terminus, Mumbai police commissionerate and ATS-Mumbai.⁹ “I took photo and video. I drew a diagram of roads/buildings,” stated Mumbai resident Fahim Arshad Ansari alias Abu Zarar, a LeT operative arrested in India in February 2008.¹⁰ Another 8-member cell disrupted in Mumbai in March 2007 revealed that LeT planned to hit a dozen targets including the Bhabha Atomic Research Centre and the Mumbai Stock Exchange.¹¹

Since the attack, India is determined to restructure its national security architecture and capabilities. One of the attackers, Mohammed Ajmal Amir Qasab, injured in a police encounter, was captured. Qasab’s interrogation, the international investigation, and, pre-and post attack intelligence shed unique light into the terrorist planning, preparation, execution and the continuity of threat.

2. The Context

As Mumbai attacks demonstrated, India is among the category of nations worldwide that face a tier-one terrorist threat.¹² The other countries in that class are Pakistan, Afghanistan and Iraq. India will face an enduring threat from three sources in the foreseeable future. First, radicalized segments of India’s Muslim community; second, radicalized segments of neighboring Muslim communities; third, deterioration of relations between Pakistan and India.

The best organized terrorist group in mainland Pakistan, Lashkar-e-Taiba [LeT: Army of the Pure], staged the attack.¹³ Furthermore, the international target selection demonstrates the evolving role of LeT from a national and a regional into a global threat group. The Mumbai attack is over but the threat to the region endures. The group’s vast conceptual, support and operational infrastructure overseas and in neighboring Pakistan is still intact: its ideologues, masterminds, operatives and supporters remain active, planning and preparing in the next attack. Although ideologically and operationally opposed to Al Qaeda and to its principal host Tareek-e-Taliban Pakistan (TTP), for the first time LeT adopted as its enemy, the “Jews and crusaders.” As opposed to a suicide attack, a classic Al Qaeda tactic that does not require high-level training, the LeT attackers received higher quality training to stage a no-surrender attack.

⁷ “Intelligence reports foreshadowed attack”, *Seattle Times*, December 2, 2008 and Praveen Swami: “Pointed intelligence warnings preceded attacks”, *The Hindu*, November 30, 2008.

⁸ Interview, Alan Orlob, Vice President for Security, Marriott, December 15, 2008.

⁹ Dayal, Prashant: “Ahmedabad, Mumbai, one mastermind?”, *Times of India*, December 22, 2008.

¹⁰ Chowdhury, Sagnik: “Kasab’s version matches that of Fahim, say cops” *Indian Express*, December 7, 2008.

¹¹ Swamy, Praveen: “Pakistan Restraining LeT But Doing Little to Dismantle Capability,” *The Hindu*, May 14, 2007.

¹² “The terrorist attack in Mumbai terror was the 13th strike in India in 2008. What’s next?”, *The Telegraph*, Calcutta, December 7, 2008.

¹³ To disassociate Hafeez Mohamed Saeed, the LeT leader, from the Mumbai attack, Muhammad Yahya Mujahid, his spokesman stated that LeT is a separate entity from Jamaat-ul Dawa. Perlez, Jane and Sengupta, Somini: “Mumbai Attack Is Test for Pakistan on Curbing Militants”, *New York Times*, December 3, 2008.



The State of Pakistan is not implicated in the attack.¹⁴ On the other hand all the attackers came from Pakistan. After the U.S.-led coalition intervention in Afghanistan, the threat from Afghanistan has shifted to Pakistan. Instead of blaming Pakistan, which is the easiest thing to do, the international community should work with Pakistan to build its counter terrorism law enforcement (especially police), intelligence and military capacities. Otherwise, the current and emerging threat both from mainland and tribal Pakistan is unlikely to diminish but will most likely grow and continue to threaten international security.

3. Background

The terrorists that attacked Mumbai operated in milieu where Indians and Pakistanis hated each other. While India's foreign intelligence agency – the Research and Analysis Wing (RAW) destabilized Pakistan, and Pakistan's Inter-Services-Intelligence (ISI) destabilized India. Despite attempts to hide the issue under the carpet, resolving the dispute over Kashmir is at the heart of normalizing relations between these two nuclear neighbors. The perpetuity of the animosity, tension and fighting has hampered the economic growth of the subcontinent at a time when the global centre of economic power is steadily moving from the West to the heart of Asia. Like North America and Europe dominated the global economy for two hundred years, India and China has the potential to dominate the global economy in the coming decades. Political and military might will naturally follow economic power. However, both India and China faces many challenges: The dominant national security threat facing both India and China is from terrorism. Without internal security and regional stability, these two emerging powers are unlikely to achieve and sustain superpower status.

With a dozen other Pakistani groups, LeT fight the Indian military in Kashmir and its clandestine cells attacks mostly government targets throughout India. Operating against 500,000 troops in Kashmir, the largest concentration of troops anywhere in the world, LeT attempted to indigenize the insurgency in Kashmir but failed. However, in the Indian mainland, LeT was successful in infiltrating, recruiting and training Indian Muslims in Pakistan and creating an "Indian LeT." Known as the Indian Mujahidin, in the lead up to the Mumbai Carnage, this group has been responsible for the bulk of terrorist attacks in India. As attacks in Kashmir evoked little response, LeT and its affiliate Indian Mujahidin increasingly shifted their operations to the major cities. For their focal attack on Mumbai, the Indian Mujahidin surveilled the Mumbai targets, but LeT employed Pakistani attackers. As security was paramount, LeT trusted Pakistani operatives over Indians.¹⁵ LeT leadership believed that Indian operatives may "chicken out" at the last moment, especially because the attack was indiscriminate and led to many Muslim deaths.¹⁶

4. The Surviving Attacker

¹⁴ Adams, Jonathan: "In unconfirmed raid, Pakistan seizes Mumbai attack ringleader" *Christian Science Monitor*, December 8, 2008.

¹⁵ An interesting parallel was Al Qaeda employing only non-American Muslims to plan, prepare and execute the 9-11 attack.

¹⁶ In the Victoria Terminus, nearly half of the victims were Muslims. Of 58 victims, 22 were Muslims. Interview, Arabinda Acharya and Sujoyin Mandel, Field Team, Mumbai, International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Singapore, January 10, 2009.



The only surviving attacker, Mohammed Ajmal Amir Qasab, like the other nine attackers, came from a poor family in Pakistan. The son of Wasib Ajmal Amir, Qasab studied only up to fourth standard from Government Primary School in Faridkot, Punjab, Pakistan.¹⁷ Almost all the LeT attackers came from poor families and had low paying jobs. They were driven by poverty or incendiary speeches at mosques of Indian atrocities against Muslims and congregations receiving irresistible offers, “the prospect of economic security for the family” and “a meaning for an otherwise miserable life” and afterlife.¹⁸ After leaving school in 2000, Qasab joined his brother Afzal in Lahore and found employment in the capital of Punjab until 2005. After a quarrel with Wasib, his father, Qasab ran away from home and stayed in a boy’s home in Ali Hajveri Darbar at Lahore. Shafiq, a caterer from Zhelam, invited Qasab to work for him on daily wages. Paid Rs. 120 to 200 per day, Qasab worked with him till 2007. Intending to engage in a robbery, Qasim joined Muzaffar Lal Khan, aged 22 years, they relocated to Rawalpindi. After hiring a flat at Bangash Colony, they surveyed and drew maps of likely targets and intended to procure weapons. While searching for firearms, they saw LeT stalls at Raja bazaar, on the day of Bakri-id, a religious day. “We thought that, even if we procured fire-arms, we could not operate them. Therefore, we decided to join LeT for weapon training.”¹⁹

5. Joining LeT

After approaching LeT office, their names and address was noted and asked to return next day. They were given Rs. 200 and asked to visit Marqas Taiyyaaba, Muridke for training. After arriving by bus at LeT’s main training camp, a reference note given from the office was presented at the entry gate. After filling two recruitment forms, they enlisted in the 21 days Daura-Sufa training, the next day.

Daura-Sufa Training Schedule:

04.15: Wake up call and namaz

08.00: Breakfast

08.30-10.00: Hadis and Quran by Mufti Hafeez Mohomed Sayyed, Leader, LeT

10.00-12.00: Rest

12.00-13.00: Lunch Break

13.00-14.00: Namaz

14.00-16.00: Rest

16.00-18.00: PT and Game Instructor Fadulla

18.00-20.00: Namaz and other work

20.00-21.00: Dinner

¹⁷ Statement of accused Mohd Ajmal Amir Qasab; Age 21 yrs. Occupation: Labour, Resident of Faridkot, Tehsil -Dipalpur, Â Dist -Ukada, State -Suba Punjab, Pakistan, provided by the Mumbai Police to the International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Singapore, December 2008.

¹⁸ Swamy, Praveen: “Pakistan Restraining LeT But Doing Little to Dismantle Capability,” *The Hindu*, May 14, 2007.

¹⁹ Statement of accused Mohd Ajmal Amir Qasab; Age 21 yrs. Occupation: Labour, Resident of Faridkot, Tehsil -Dipalpur, Â Dist -Ukada, State -Suba Punjab, Pakistan, provided by the Mumbai Police to the International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Singapore, December 2008.



After the basic training, Qasab was selected to follow Daura-Ama, an intermediate training course. After traveling to Mansera, Buttal Village by vehicle, Qasab participated in the 21 day course at another LeT camp.

Daura-Ama Training Schedule:

04.15 - 05.00: Wake up call and namaz
05.00-6.00: PT Instructor Abu Anas
08.00: Breakfast
08.30-11.30: Weapons training. Trainer Abdul Rehman, Weapons AK-47, Green-O, SKS, Uzi gun, pistol, revolver
11.30-12.00: Rest
12.00-13.00: Lunch break
13.00-14.00: Namaz
14.00-16.00: Rest
16.00-18.00: PT
18.00-20.00: Namaz and other work
20.00-21.00: Dinner

Afterwards, Qasab served at the camp for two months. Qasab was permitted to visit his parents for one month. Thereafter, Qasab traveled to Shaiwainala, Muzzafarabad, the capital of Azad Kashmir, for further advanced training called Duara-khas. At the LeT camp, Qasab was photographed and asked to fill application forms. The three month course at Chelabandi pahadi lasted 3 months.

Duara-khas Training Schedule:

04.15-05.00: Wake up call and namaz
05.00-06.00: PT Instructor Abu Mawiya
08.00: Breakfast
08.30-11.30: Weapons training, handling of all weapons and firing practice, from hand grenade, rocket launchers and mortars, Green-O, SKS, Uzi gun, pistol, revolver, rocket launchers. Trainer Abu Mawiya
11.30-12.00: Rest
12.00-13.00: Lunch Break
13.00-14.00: Namaz
14.00-16.00: Weapon training and firing practice. Lecture on Indian security agencies
16.00-18.00: Physical Training
18.00-20.00: Namaz and other work
20.00-21.00: Dinner

Qasab's initial motive for joining LeT was criminal. However, during the indoctrination and training Qasab became fully convinced of LeT's vision and mission. Before becoming a fully fledged international terrorist, Qasab underwent four terrorist training courses – basic, intermediate, advanced and specialized - in four different locations. The entire training lasting one and a half years had two elements – the ideological, to indoctrinate the mind and physical, to prepare the body for the mission.

Upon completion, the trainees visited with their family members for 7 days and returned to the LeT camp at Muzzafarabad. Out of 32 trainees, 16 were selected for a secret



operation in India by Zaki-ur-Rehman alias Chacha, the military commander of LeT and Kafa. Three trainees ran away from the camp. The remaining 13 were assigned for two successive training courses at two locations, Muridke and Karachi. They were courses designed and developed for the specific mission.

Zaki-ur-Rehman instructed Kafa to take the trainees to the camp at Muridke. In Muridke, the 13 trainees were taught swimming, boat operations, and how to operate in a maritime environment for a month. Except the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), no other terrorist group offers specialized training in maritime operations. During the training course, the trainees were instructed on India, the operation of Indian security agencies, including RAW, and how to mount operations, evade and escape. They were strictly instructed not to make phone calls to Pakistan after reaching India. To motivate the trainees, they were also shown video clippings highlighting the atrocities on Muslims in India. Continuous ideological indoctrination and physical training enabled motivation to be sustained and constant improvement of skill set needed for operational success.

6. Transformation

After completion of model training, Zaki-ur-Rehman selected 10 members and formed five teams each having two persons. On September 15, 2008, each team was assigned targets. They were Mohd Azmal alias Abu Muzahid, Ismail alias Abu Umar, Abu Ali, Abu Aksha, Abu Umer, Abu Shoeb, Abdul Rehman alias Bada, Abdul Rehman alias Chhota, Afadulla and Abu Umar.

Each target had a code name and the attacking team was known by that code. The code name for Qasab and Ismail that attacked the railway station was VTS team. The attackers were shown their targets on 'Google Earth' on Internet. Qasab said: "On the same site, we were shown the information about Azad Maidan, [the independence ground where rallies are held], [the city of] Mumbai, how and where to get down at Mumbai. We were shown the film on VT railway station and the film showing the commuters moving around at rush hours at VT railway station." In preparation for the attacks, LeT is likely to have dispatched surveillance teams to India to case the targets. It is also very likely that LeT agents in India including its sympathizers, supporters as well as members of the Indian Mujahidin provided sound and timely intelligence on the targets.

Qasab said: "We were instructed to carry out the firing at rush hours in the morning between 7 to 11 hours and between 7 to 11 hours in the evening. Then kidnap some persons, take them to the roof of some nearby building. After reaching at the roof top, we were to contact Chacha. After that, Chacha would give the telephone or mobile no of electronic media. We were then to contact the media persons on the same phone. And as per the instructions received from Chacha, we would make demands for releasing the hostages. This was the general strategy decided by our trainers."²⁰

The date fixed for the operation was September 27, 2008. The arrest of Fahim Arshad

²⁰ Statement of accused Mohd Ajmal Amir Qasab; Age 21 yrs. Occupation: Labour, Resident of Faridkot, Tehsil -Dipalpur, Â Dist -Ukada, State -Suba Punjab, Pakistan, provided by the Mumbai Police to the International Centre for Political Violence and Terrorism Research, December 2008.



Ansari and three of his associates in India delayed the operation.²¹ Qasab was not aware of the arrests. They remained in Karachi learning Hindi and undergoing a maritime course. The LeT attackers trained in the use of speed boats on the sea. Ten attackers were organized as five teams. The overall leader of the attack was Ismail Khan, 25 years of age from Dera Ismail Khan in North West Frontier Province, Pakistan.

1st Team

1) Ismail

2) Qasab

2nd Team

1) Abu Aksha

2) Abu Umar

3rd Team

1) Bada Abdul Rehman

2) Abu Ali

4th Team

1) Chhota Abdul Rehman

2) Afadulla

5th Team

1) Shoeb

2) Abu Umer

On November 23, 2008, the attack teams led by Zaki-ur-Rehman alias Chacha and Kafa left from Azizabad, Karachi to the sea shore at 4.15 a.m. After boarding a trawler and traveling for 22 to 25 nautical miles, the attack team boarded a bigger trawler. After journeying for 1 hour, the team boarded Al-Huseini, a LeT ship, in the deep sea.²² While boarding the said ship, each attacker was given a backpack containing 8 grenades, one AK-47 rifle, 200 cartridges, 2 magazines and one cell phone for communication. Afterwards, the Al-Huseini navigated to the Indian waters, where the crew members hijacked Kuber, an Indian fishing trawler. Except the captain, the Indian seamen shifted to Al-Huseini ship were murdered. Thereafter, the LeT attack team boarded the hijacked Indian trawler. The captain, held at gunpoint, navigated the trawler to Mumbai, a three day journey. The operational commander Ismail and another team member Afadulla took the captain below the deck and killed him. After reaching Mumbai in the trawler, the attack team boarded a floatable dinghi and reached Budwar Park Jetty. As the LeT did not wish to leave behind any traces to Pakistan, the LeT pre-instructed the attackers to throw the satellite phone to the sea, and to sink the boat after killing the seaman. When a LeT caller from Pakistan checked: "What did

²¹ Four LeT men's arrest delayed 26/11 attacks: Police, MSN, December 24, 2008

²² Like the LTTE, the LeT is one of the few terrorist groups in the world with a maritime capability. After it became difficult to move men and materiel across the land border, LeT built its maritime capability. The LeT fleet from ships to trawlers and small boats play a key role in moving personnel, arms, explosives and other equipment to transit and target countries.



you do to the dead body?”, the attacker said: “Left it behind.”²³ When the caller asked: “Did you not open the locks for the water below?”, the attacker responded: “No, they did not open the locks. We left it like that because of being in hurry. We made a big mistake.”²⁴ When questioned “What big mistake?”, the attackers admitted their operational mistake to their handlers, “When we were getting into that boat, the waves were quite high. Another boat came. Everyone raised an alarm that the Navy had come. Everyone jumped quickly. In this confusion, the satellite phone of Ismail got left behind.”²⁵ Later the Indian authorities recovered the body and the boat, especially the phone uncovering the links to Pakistan.

After reaching Budwar Park, Qasab went along with Ismail to VT railway station by taxi. To quote Qasab: “After reaching the hall of VT railway station we went to the common toilet, took out the weapons from our sacks, loaded them, came out of toilet and started firing indiscriminately towards the passengers. Suddenly one police officer in uniform came towards us and opened fire. In retaliation, we threw hand grenades towards him and also opened fire towards him. Then we went inside the railway station threatening the commuters and randomly firing at them. Then we came out of the railway station and started searching for a building with roof top. But we did not find a suitable building. Therefore, we entered a lane. Then we entered a building and went upstairs. On 3rd or 4th floor we searched for hostages but we found that the said building was a hospital and not a residential building. Therefore we started coming down.”²⁶

The police in Mumbai believed that the gun fire was a result of a fight between two gangs. As such, the response was not sufficiently robust. Qasab narrated government response: “At that time policemen started firing at us. As such we threw some grenades towards them. When we were coming out of the hospital premises, we suddenly saw one police vehicle passing in front of us. Therefore, we took shelter behind a bush. Another vehicle passed in front of us and stopped at some distance. One police officer got down from the said vehicle and started firing at us. One bullet hit my hand and my AK-47 dropped down. I bent to pick it up when second bullet hit me on the same hand. I got injured. Ismail opened fire at the officers who were in said vehicle. They got injured and firing from their side stopped.”²⁷

Unknown to the terrorists, their firing killed Mumbai’s Anti-terrorism Squad (ATS) chief Hemant Karkare, Additional Commissioner Ashok Kamte and encounter specialist Vijay Salaskar who were in that vehicle. To quote Qasab: “We waited for some time and then went towards the said vehicle. Three bodies lying there. Ismail removed the three bodies and drove the said vehicle. I sat next to him. While we were moving in the said vehicle, some police men tried to stop us. Ismail opened fire towards them while we were on the move; our vehicle got punctured near a big ground by the side of road. Ismail got down from the driver seat, stopped a car at the gun point and removed the three lady occupants from the said car. Then Ismail carried me to the car and sat me inside as I was injured. Then he drove the said

²³ Translation of some selected intercepted conversations, *Mumbai Terrorist Attacks*, November 26-29, 2008, Government of India, Annexure-VII, “Hotel Taj Mahal, November 27, 2008, 1.26 a.m.”, p. 52.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Statement of accused Mohd Ajmal Amir Qasab; Age 21 yrs. Occupation: Labour, Resident of Faridkot, Tehsil -Dipalpur, Â Dist -Ukarda, State -Suba Punjab, Pakistan, provided by the Mumbai Police to the International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Singapore, December 2008.

²⁷ *Ibid.*



car.

While we were moving in the said car, we were stopped on the road near sea shore. Ismail fired towards them. Some policemen got injured. Police also opened fire towards us. Due to the police firing Ismail got injured. Then police removed us to some hospital. In the hospital I came to know that Ismail succumbed to the injuries he has sustained.”²⁸

7. The Attack

Only one of the five attack teams was neutralized. The four teams reached the two hotels and Nariman House, a hostel, an educational center, and a synagogue and layed seige. The two hotels were the most prestigious hotels in Mumbai. A few days before the attack Henry Kissinger was staying at the Taj Mahal and on the day of the attack Israel’s deputy foreign minister was about to visit the Oberoi Trident for a meeting. The attackers resumed communication with their handlers for operational direction and inspiration. The attackers had significant tactical independence.

LeT leadership in Pakistan communicated to the attackers holding Israeli and Jewish hostages in the Nariman House at 7.45 p.m. on November 27, 2008: “the Major General [a code for the LeT operational leader] directed us to do what we like. We should not worry.”²⁹ The LeT high command controlled the overall operation. They wanted to conclude the siege in the morning of November 28th. “The operation has to be concluded tomorrow morning. Pray to God. Keep two magazines and three grenades aside, and expend the rest of your ammunition.”³⁰ At 10.26 p.m. the LeT Pakistan called again to inform the attackers at the Nariman House, Brother, you have to fight for the victory of Islam. Be strong.”³¹

The LeT handlers wanted to set fire to the hotels by initiating fires in the rooms. At 1.26 a.m. on November 27, 2008, when a LeT caller phoned and asked the attacker at the Taj Mahal hotel: “Are you setting the fire or not?”, he responded: “Not yet. I am getting a mattress ready for burning.”³² Again at 1.37 a.m. when the caller said: “Try to set the place on fire”, the attacker said: “We have set fire in four rooms.”³³ They asked the attackers to look for a government minister. “The “Vazir” [Minister] should not escape.”³⁴ At 3.10 a.m., the LeT caller phoned and informed an attacker at the Taj Mahal hotel: “Greetings! There are three Ministers and one Secretary of the Cabinet in your hotel. We don’t know in which room.” When the attacker responded: “Oh! That is good news! It is the icing on the cake,” the caller said: “Find those 3-4 persons and then get whatever you want from India.” Based on TV coverage of the event, these experienced handlers controlled the attackers. The same caller added: “Do one thing. Throw one or two grenades on the Navy and police teams, which are outside.”³⁵

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Translation of some selected intercepted conversations, Mumbai Terrorist Attacks, November 26-29, 2008, Government of India, Annexure-VII, p. 51

³⁰ *Ibid.*, p. 51

³¹ *Ibid.*, p. 52

³² *Ibid.*, *Idem.*

³³ *Ibid.*, p. 53.

³⁴ *Ibid.*, *Idem.*

³⁵ Translation of some selected intercepted conversations, Mumbai Terrorist Attacks, November 26-29, 2008, Government of India, Annexure-VII, p. 51.



The LeT handlers motivated and guided their attackers throughout the episode. “Brother Abdul. The media is comparing your action to 9/11” said an LeT caller from Pakistan to an attacker at Hotel Oberio at 3.53 a.m. on November 27, 2008.³⁶ Speaking from Azizabad, Karachi, Kafa, the deputy operational leader of the LeT said: “Everything is being recorded by the media. Inflict maximum damage. Keep fighting. Don’t be taken alive.”³⁷ On the same phone, another caller instructed, “Kill all the hostages, except the two Muslims. Keep your phone switched on so that we can hear the gunfire.” When the attacker Fahadullah said, “We have three foreigners including women from Singapore and China, the caller responded: “kill them.”³⁸ In the background were the voice of Fahadullah and Abdul Rehman directing the hostages to stand in a line and telling the two Muslims to stand aside. Momentarily after the gunfire in Mumbai, there were cheering voices in Karachi.

8. Did ISI Know?

The perpetrating group, LeT is the most structured guerrilla and terrorist movement in the subcontinent. Created immediately after the withdrawal of the Soviet forces from Afghanistan to fight Indian presence in Kashmir, LeT grew under the watchful eyes of Pakistan’s Inter-Services-Intelligence (ISI). Contrary to press reporting, ISI had no role in establishing it but was instrumental in guiding its direction. In the subcontinent, the intelligence services use existing groups to advance their short-term national interests but after a while threat groups develop their own momentum. The LTTE, the group responsible for the largest number of suicide attacks, was financed, trained, armed, and directed by RAW from 1983-1987. Subsequently, LTTE declared war on the Indian Peace Keeping Force in Sri Lanka and dispatched an Indian trained female suicide bomber Tenmuli Rajaratnam alias Dhanu, to kill Rajiv Gandhi, a former Indian Prime Minister.

Reporting by the international intelligence community suggest that ISI attempted but failed to contain LeT operations in India’s mainland. As Pakistan curtailed LeT activities, LeT started to operate clandestinely to conceal “the scale and size of its military activities” even as far as ISI was concerned.³⁹ Referring to Umm al-Qura, a LeT camp near Bait-ul Mujahideen, LeT HQ in Muzaffarabad, Praveen Swamy, India’s respected writer on LeT commented: “Firing practice was sharply restricted for fear of drawing attention of nearby Pakistan army positions. When Inter Services Intelligence personnel visited Umm al-Qura, the recruits were ordered to hide.”⁴⁰ Even the initial land journey of 8 LeT operatives trained was compartmentalized, suggesting that “Lashkar now wished to conceal major operations from ISI itself.”⁴¹

³⁶ Translation of some selected intercepted conversations, Mumbai Terrorist Attacks, November 26-29, 2008, Government of India, Annexure-VII, p. 52.

³⁷ *Ibid*, p. 53

³⁸ *Ibid*, p. 56

³⁹ Praveen Swamy, “Pakistan Restraining LeT But Doing Little to Dismantle Capability,” *The Hindu*, May 14, 2007.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ “They had strict instructions to travel in groups of two, using separate compartments on the Rawalpindi-Karachi train and avoiding conversation with other passengers. After a long wait in a window-less room on the Karachi coast, the group was finally told that the time had come from them to be launched forward into Jammu and Kashmir – but that their route would first involve a journey by sea.” Swamy, Praveen, “Pakistan Restraining LeT But Doing Little to Dismantle Capability,” *The Hindu*, May 14, 2007



9. The Future

The LeT attack is a set back to normalizing ties between India and Pakistan. The Pakistani Foreign Minister Shah Mehmud Qureshi was in New Delhi when Mumbai was hit by terrorist attacks. Since the attacks, the Indian focus has been to punish Pakistan. The attack also strengthened the hand of the Hindu extremists and empowered Hindu Politics. On February 18, 2007, the Hindu terrorist group, Abhinav Bharat, attacked Samjhota train between India and Pakistan killing 68, most of them Pakistanis. A serving Lieutenant Colonel of Indian Army, Prashad Srikant Purohit, former Major of Indian Army Ramesh Upadhyay and 10 others including a Hindu priest and priestess were linked to the attack.⁴² As a result of India's limited options vis-à-vis Pakistan, it is very likely that Hindu extremism will rise in India.

Unless and until India normalizes its relations with Pakistan, over its bilateral disputes, Pakistani soil will be used to wage terrorism against India. Despite the international pressure on the state of Pakistan, the government is unlikely to dismantle either the LeT or its educational, welfare and humanitarian front Jamaat-ul Dawa. There is no easy solution rather than to resolve these long standing conflicts that cause seething anger and action across the divide. The easiest way is a tit-for-tat response or to accuse and blame each other. The most intelligent response is for the leaders of India and Pakistan to sit down, discuss how best to address each other's concerns. Both the Indians and the Pakistanis live in pain. A year before the Mumbai attacks, the President of India has suffered the loss of his wife the late Benazir Bhutto to terrorism. The Prime Minister of India is under mounting pressure to act against Pakistan. With LeT emerging under the guise of another front, the Indo-Pakistan conflict is likely to escalate in the coming months. The limited role played by the Bush Administration by sending Secretary Rice has not helped except to temporarily calm both sides. The new U.S. Administration under Obama can play a strategic and a long term role to mediate and negotiate a resolution. Failure to do so will mean an increase in threat not only to India and Pakistan both also to the world at large.

With an increase in threat by India to Pakistan, Islamabad is likely to move its troops on the Afghanistan-Pakistan border and in FATA to the Indian border. This means, greater freedom for Al Qaeda, Pakistani Taliban, Afghan Taliban and their associated groups operating against US and coalition targets in Afghanistan, Pakistan and the world. As tribal Pakistan is the epicentre of global terror, withdrawal of Pakistani troops from FATA will have major implications for global security and for the incoming Obama Administration.

⁴² Gilani, Iftikhar: "Pakistan to grill India over Samjhota train blast probe", *Daily Times*, November 22, 2008.



LAS FARC, SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Germán Nicolás Pataquiva García¹
*Agregaduría Militar de Colombia en España*²

Resumen:

Las amenazas que sufren los Estados del llamado tercer mundo son similares en esencia, pero de características y evolución diferentes. En Colombia se viven conflictos sociales que afectan no solo este país, el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la acción de grupos armados que afirman buscar objetivos políticos, crecieron de manera tal que terminaron afectando no solo la seguridad y la paz de los ciudadanos que se encontraban viviendo en apartadas regiones selváticas. El drama colombiano es ya conocido en casi todo el planeta y Las FARC, una de las guerrillas más antiguas del mundo son uno de los actores principales en ese drama. “**Las FARC su origen y evolución**” basado en documentos propios de esta organización, investigaciones y análisis de sociólogos e historiadores de diferentes nacionalidades, entrevistas a guerrilleros desmovilizados y a campesinos de las regiones afectadas e información difundida por internet presenta una visión de esa organización que permita un análisis un poco alejado de lo que pretende mostrar su propia propaganda y la que presentan sus aliados políticos o ideológicos, tampoco pretende atacarla. Dar una mirada a este grupo desde su origen, comprender su evolución y finalmente analizar sus posibles proyecciones, permiten entre otras cosas encontrar, elementos comunes con los dramas de otras naciones y evaluar posibles formulas de solución que necesariamente vendrán a la mente de quienes se interesen por estos temas.

Palabras clave: FARC, Colombia, guerrilla, narcotráfico.

Title in English: “FARC, Origins and Evolution.”

Abstract:

Third World countries essentially suffer from the same kind of threats, but in a case by case analysis, we can detect different features and different evolutions. Colombia suffers from social conflicts that do not affect solely this country: drug trafficking, terrorism, kidnappings and actions undertaken by armed groups claiming political objectives. They reached such dimensions that they ended up engulfing the whole country and the security of its citizens. The Colombian drama is well-known all around the globe, and equally known is the fact that the FARC is one of the main actors. This article, based on documents from the organization, research and analysis by sociologists and historians coming from different countries, interviews to former guerrilla soldiers and peasants from the affected regions and information diffused in internet, presents a vision of the organisation different from that of its own propaganda and its political allies. However it does not pretend to be a partisan study. The overview of its origins, its evolution and the analysis of the possible outcomes enables the researcher to discover the symmetries with similarly dramatic events in other countries. Thus, it should help any person interested in this topic trying to find proper solutions.

Keywords: FARC, Colombia, guerrilla, drug trafficking.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ El Coronel Germán Nicolás Pataquiva García fue Agregado Militar de Colombia en España hasta la fecha del 29 de diciembre del 2008.

² El autor quiere poner de manifiesto que este artículo consituye una opinión personal y, en ninguna forma, representa una posición oficial del gobierno de Colombia.



1. Introducción

Las naciones enfrentan problemas internos y de “Seguridad Nacional” estos según la dinámica propia de los tiempos actuales terminan influyendo en las relaciones internacionales, pues los conflictos que al principio que afectaban solo una región, una comunidad o determinados intereses políticos, económicos o religiosos terminan influyendo en la seguridad del Estado e incluso llega a afectar la seguridad de países vecinos y repercutir en las política de seguridad del continente para finalmente convertirse en un tema global.

Este documento pretende describir los orígenes y evolución, la historia de un grupo armado Sur Americano, que luego de sufrir un proceso de crecimiento desmesurados por diversas circunstancias no muy próximas al apoyo popular termina en la actualidad ocupado importantes espacios en los más importantes medios comunicación del mundo. Procura al describir esta realidad mostrar a los interesados en las ciencias políticas como un Estado al perder el monopolio de la fuerza en una pequeña región, pierde el monopolio de la tributación para finalmente perder también el imperio de la ley y este proceso de deterioro si va acompañado de un buen maquillaje político termina no solo afectando la seguridad y estabilidad de todo el Estado sino que acaba, si el fenómeno crece de manera desbordada, repercutiendo en la seguridad de todos los ciudadanos sin importar su nacionalidad.

Tal es el caso de las FARC. Empezaron siendo una pequeña banda de delincuentes asaltantes de caminos y haciendas, conformada por familiares y amigos de un ex soldado, Pedro Antonio Marín que, inmersa en un clima de violencia política similar por su barbarie al conocido conflicto de Ruanda, violencia o formas de violencia³ que parece tener el campo libre en Colombia de manera recurrente. Violencia que creció y se fortaleció hasta ser temidos en toda la región del Tolima Colombiano⁴.

Luego de cuatro cruentos años (1948 -1953), ⁵felizmente para el país, llega el momento de terminar el enfrentamiento armado entre los partidos políticos, pues, un golpe militar frena el derramamiento de sangre y conduce finalmente a un acuerdo en el que cada partido se alternaría en el poder cuatro años en lo que se llamo el “Frente Nacional”⁶, lo que permitió la desmovilización de las gúerrillas liberales, pero algunos grupos de hombres violentos, encabezados por sanguinarios criminales, que aprovechado el clima de caos y terror habían ganado renombre y poder se negaron a acogerse al proceso de paz, tal es caso de Pedro Antonio Marín a quien apodaban para la época como “Tirofijo” por su gran habilidad en acertar en el disparo a la cabeza de sus víctimas. Este hombre con todo su grupo fue reclutado por el Partido Comunista que, como efecto de la postguerra, contaba para la época, con recursos económicos y armas enviados del exterior, fue ascendido al grado de sargento y cambian su nombre de bandolero por el de Manuel Marulanda Vélez⁷ en los campamentos de

³ Pecaute, Daniel (1986): *De las violencias a la violencia. Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, CEREC, p.184.

⁴ Región ubicada en la zona central de Colombia, Sur América, dedicada al cultivo del café y la ganadería.

⁵ Sánchez G., Gonzalo (1984) *Bandoleros Gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia* 2da. Edición. Bogotá El Ancora editores. Pp.13 Sánchez considera que este periodo va de 1945 a 1964 En el prologo de ese obra Eric J. Hobsbawnm en la pagina 9 afirmar que el primer periodo de violencia corresponde a los años (1948- 1953).

⁶ Periodo comprendido entre 1958- 1974 Véase:

Vázquez Cobo Carrizosa, Camilo (2000): *El Frente Nacional, Su origen y desarrollo*, Bogotá, Pro Patria; Bedoya Borrero, Gerardo (1991): *La muerte del Frente Nacional*, vol. XXVIII, Bogotá, Graphic Center; Ladrón de Guevara Dávila, Andrés (2002): *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Perú, IFEA ; México, D.F, Alfaomega, Universidad de Los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política.

⁷ Líder agrario y miembro del partido comunista muerto en 1955 en el departamento del Tolima.



guerrillas de “Auto Defensa Campesina” creadas por la dirección del Partido para proteger el proyecto de conformación de “Repúblicas Independientes”. Se pretendía adoctrinarlos y luego emplearlos en lo que se le llamo la “combinación de todas las formas de lucha”, mientras unos hacían política, otros administraban los recursos y otros los obtenían mediante todos los mecanismos posibles de apropiación la riqueza necesaria para ampliar el proyecto revolucionario. Los hombres de “Manuel Marulanda Vélez” distraerían la atención de la Fuerza Pública a otras regiones alejadas de la zonas ya ganadas y organizadas donde se conformarán con el tiempo las “Zonas de Retaguardia Estratégica”, extenderían gracias a la capacidad armada de este violento grupo la revolución a otras regiones y adquirirían fácilmente recursos económicos con el saqueo, secuestro y extorsión al que estaban ya acostumbrados.

Inician sus actividades como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, siguiendo las directrices de la internacional comunista en 1966, pues para la época la dirección del partido esperaba convertir en revolucionarios a estos asaltantes, adoctrinándolos bajo la tutela de Jacobo Arenas⁸ nombrándolo su ideólogo, e incrementado el reclutamiento en las zonas donde se realizaban sus actividades; crecen progresivamente e inician con cada gobierno un proceso de paz al cual le sacan provecho dependiendo de la candidez política de cada mandatario y las circunstancias sociales que envuelven el momento en el que se desarrolla. El narcotráfico ocupa un lugar importante en la evolución de las FARC⁹, pues, genera un salto cualitativo y cuantitativo gigantesco generando unos recursos económicos formidables de los cuales gozan hasta la fecha. “Según un informe reciente enviado por la Policía Nacional de Colombia a INTERPOL, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) manejan cada año un presupuesto de 2.000 millones de dólares, provenientes de actividades ilícitas, especialmente del tráfico de droga y secuestros”¹⁰.

2. Origen

El Partido Socialista Revolucionario (PSR) se funda en 1924, para julio de 1930 cambia el nombre por Partido Comunista Colombiano, dando origen formal a un partido político de izquierda en Colombia¹¹, que como todo partido-movimiento comunista del mundo pretendía llegar a la toma del poder mediante el desarrollo de una revolución político-militar. “En los inicios de los años 30, los trabajadores agrícolas que llevaron a la practica la consigna comunista de “toma revolucionaria de la tierra”, ocupando los latifundios y estableciendo colonizaciones en carios departamentos del país, emplearon la autodefensa para apoyar en ellas sus conquistas (...) Estas Organizaciones autodefensivas combinaban en forma excelente tres frentes de lucha a saber: el de la defensa contra la agresión, empleando las armas si era

⁸ Miembro del P.C.C, Ideólogo de las FARC desde la fundación hasta el 10 de agosto de 1990 día de su fallecimiento.

⁹ El monto global de los ingresos provenientes de la droga se aproxima a unos 800 millones de euros al año. Con este dinero financian un 87% de su presupuesto. El resto proviene de los secuestros y extorsiones, en: *La cocaína motor de las FARC*, en: http://decolombiaamigos.com/index.php?view=article&catid=37%3Ainformesdebase&id=54%3AAla-cocaina-motor-de-las-farc&option=com_content&Itemid=56

¹⁰ “Las FARC 2000 millones de dólares anuales”, *decolombiaamigos*, 30 noviembre 2008, en: http://decolombiaamigos.com/index.php?view=article&catid=37%3Ainformesdebase&id=81%3AAlas-farc-2000-millones-de-dolares-anuales&option=com_content&Itemid=56

¹¹ Guzmán Campo, Germán; Fals Borda, Orlando; Umaña Luna, Eduardo (2003): “La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social”. Tomo 1 y 2. Bogotá. CEREC.



menester; el de la solidaridad y el de la búsqueda de una solución legal.¹² El concepto autodefensa campesina es en la práctica, el empleo de las armas para invadir y conquistar tierras, realizar saqueos y defender a sus asociados, los miembros del partido comunista, de cualquier acción del Estado o particulares por impedir el avance y ejecución de esta práctica. Pasarán tres décadas para que el brazo armado del partido dé paso al surgimiento de una guerrilla móvil que denominarán Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, FARC¹³.

Según el sociólogo Eduardo Pizarro “en los futuros enclaves comunistas de autodefensa campesina, el trabajo de agitación política y sindical se inició temprano en los años veinte”¹⁴. Afirmado además que el surgimiento de las FARC, pasó por lo menos por tres fases de gestación ocurridas en el período, de “la violencia política”.

1. Una primera fase de movimientos de resistencia armada, inspiradas por el Partido Comunista Colombiano (PCC) en la modalidad de autodefensas campesinas, así se denominaron inicialmente, y el surgimiento de los primeros núcleos de guerrilleros.
2. La conversión de estos núcleos en movimientos agrarios y posteriormente la reactivación de estos núcleos en guerrillas a partir del conflicto de Villarrica.
3. La formación de las denominadas “Repúblicas Independientes” en los inicios del Frente Nacional, aplicación del Plan LASO en 1964 y el surgimiento definitivo de las FARC¹⁵ luego de la operación militar de Marquetalia.

3. “La Violencia Política”

Después del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, la violencia en una dimensión no vista antes se generaliza en todo el país. Desatándose lo que podría llamarse una guerra de partidos y regiones. Frente a estos hechos, el 7 de noviembre de 1949 el Partido Comunista lanza su consigna de autodefensa de masas, para las zonas de influencia del Partido Comunista las que, desde los años veinte, se habían constituido en sus baluartes como Tequendama y Sumapaz, Líbano, Tolima y San Vicente de Chucurí, regiones que tenían una larga tradición de “luchas agrarias”, a la vez que aprovechaban la lecciones del movimiento obrero europeo.

Poco antes de las elecciones presidenciales, el 9 de noviembre de 1949, el presidente Ospina Pérez (1946-1950) declara alterado el orden público e impone el Estado de Sitio en todo el país. El Partido Liberal, que decide no participar en las elecciones, impulsa para el 27

¹² Campos José Modesto “las formas superiores de lucha en Colombia: experiencia creadoras de las masas”, *Estudios Marxistas*, no. 10 (1975), p.3.

¹³ Pizarro Leongómez, Eduardo (1989): *los orígenes del movimiento armado comunista*, en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/analisispolitico/ap7.pdf>. Según él, las principales fases de la acción armada de inspiración comunista, tomando como criterio de periodización la modalidad predominante de resistencia de acuerdo con las orientaciones del Partido Comunista, son las siguientes:

1. Autodefensa y lucha guerrillera: 1949-1953. 2. Autodefensa: 1953-1954. 3. Lucha guerrillera: 1954-1958. 4. Autodefensa: 1958-1964. 5. Lucha guerrillera: 1964-.

¹⁴ Pizarro Leongómez, Eduardo y Peñaranda, Ricardo (1991): *LAS FARC (1949-1966): De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, pp.187.

¹⁵ Las FARC afirman que nacieron hacia 1.964, lo que no coincide con la realidad pues ellas mismas sólo se llamaron así a partir de la “Segunda Conferencia Guerrillera” celebrada en 1966.



de noviembre un “Paro Cívico General”, pero finalmente decide realizar lo que llamó una huelga pacífica.

En el marco de estos acontecimientos, el capitán Alfredo Silva, comandante de la base aérea de Apiay, se toma Villavicencio (capital del departamento del Meta), acción que es seguida por la toma armada de Puerto López, dirigida por Eliseo Velásquez; En Santander, un grupo de hombres armados al mando de Rafael Rangel, ocupan la población de San Vicente de Chucurí, el mismo día en que se realizaban las elecciones.

A partir de este momento la “Violencia” se generaliza en casi todo el país: en los Llanos Orientales junto a núcleos guerrilleros (liberales) constituidos por grupos de hermanos, como “los Parra”, “los Bautista”, “los Fonseca”, “los Villamarín”, “los Calderón” emergen figuras individuales y violentas como Eliseo Velásquez, Franco Isaza, Guadalupe Salcedo, “El partido comunista logra instalar sus propios grupos de autodefensa en Viota y en el sur del Tolima, en Chaparral.”¹⁶ Y otros que se arman y organizan para defender sus intereses personales o de partido y atacar o defenderse de los otros en una escalada de violencia progresiva que llegó a desbordar todos los límites de crueldad, llegando a extremos de barbarie.

En cada región surgen cabecillas que compiten por alcanzar el mayor grado de crueldad y violencia en el suroeste antioqueño Juan de Jesús Franco. En el sur de Córdoba actúa Julio Guerra y en el noroeste de Cundinamarca, Saúl Fajardo.

En el sur del Tolima, se desarrolla un fenómeno especial pues se conforman dos vertientes, una liberal, llamada “limpios”, comandada por “Mariachi”, José María Oviedo y los hermanos “Loaiza”, y otra comunista, liderada por el “Mayor Lister”, Isauro Yosa y “Charro Negro”, Jacobo Prías Alape, quien recluta a Pedro Antonio Marín alias “Tirofijo”, a quien, como indicamos, después llamarían Manuel Marulanda Vélez. Cada uno de estos cabecillas se hicieron tristemente famosos, protagonizaron masacres y crímenes que la sociedad colombiana recuerda con amargura, centenares de asesinatos, con hileras de decapitados en los caminos, degollados con el llamado corte de franela o de corbata¹⁷, incluso llegaron a despellejar a sus víctimas y extender la piel como si fuese la de ganado, mujeres embarazadas con el vientre lleno de piedras mientras que sus fetos colgaban de los árboles, fincas incendiadas, ganado robado, asaltos de caminos e incluso de caseríos enteros eran sus “acciones de lucha” diarias.

En cuatro años de violencia, estos núcleos guerrilleros comunistas crecen y aumentan su control territorial y dominio por la fuerza de grandes masas a las que organizan políticamente, se distribuyen tierras y establecen mecanismos productivos que dan soporte a la estructura armada. En lo político se muestran como abanderados de “reivindicaciones con un profundo contenido social”. Las guerrillas liberales se mantuvieron en defensa de las familias y territorio al que pertenecían llegando incluso a enfrentarse a los comunistas en defensa de zonas que ellos consideraban como propias o que pretendían conquistar.

El 13 de junio de 1953, ante el caos generalizado el país político entrega el poder al Teniente General Gustavo Rojas Pinilla dándole la responsabilidad de restablecer el orden y obtener la paz. Promete una amnistía a los guerrilleros, que hicieran entrega de sus armas, logrando que entre junio y noviembre de 1953 las guerrillas del Llano, Antioquía y Santander,

¹⁶ Gilhodes, Pierre (1974): “Las luchas agrarias en Colombia”. Libros de Bolsillo de la Carreta., Bogotá, Ediciones el tigre de papel, p.58.

¹⁷ Calificado así por que sacaban la lengua de la víctima a través de un gran corte hecho en el cuello.



depusieran las armas¹⁸. Amnistía y el indulto concedidos mediante decreto NO. 1823 de 1954 y luego modificado por el 2062 del mismo año.

Las guerrillas comunistas de Cundinamarca, Tolima, Santander, Antioquia y el Huila, se niegan a entregar sus armas¹⁹ continuando con su proceso de crecimiento y consolidación captando o sometiendo por la fuerza guerrillas liberales cercanas a su área de influencia.

4. Las Operaciones Militares en “Villarica”

En 1955 La creciente presencia y acciones armadas de las guerrillas comunistas de la Región de Villarrica llevan al gobierno a desarrollar operaciones en la región del Sumapaz y oriente del Tolima, dando inicio a lo que se llamo la "Guerra de Villarrica". En la que se destacó una de las primeras mujeres combatientes, Rosalba Velásquez de Ruiz, también conocida como la Sargento Matacho o La mona Ofelia, quien se batió en las filas de las guerrillas del sur del Tolima. La operación generó la primera movilización organizada de campesinos para neutralizar una operación militar, calificada por la Cruz Roja Colombiana como una de sus primeras experiencias y la formadora de su concepto de neutralidad, concepto que para la época causó gran controversia política, al ser visto como un principio restringido, temeroso y desconocedor de una política de propaganda comunista, ya que al percibir la “ofensiva militar de Villarrica” como la generadora de un desplazamiento en el que había un considerable número de niños, y acoger los desplazados considerándolos como víctimas²⁰; la Cruz Roja, en su difícil papel de ayuda humanitaria, terminó protegiendo los miembros del grupo armado ocultos tras los campesinos.

El efecto de las operaciones militares fue la desestabilización del control territorial que las guerrillas comunistas habían alcanzado en toda la región. Luego de tres años, la dirección del Partido Comunista decidió movilizar sus masas organizando la población civil en columnas²¹, y las llevaron a desplazarse en dirección a las apartadas y para la época selváticas regiones de Bejucal, el Doa, Galilea, para finalmente iniciar la colonización armada de la región de El Pato (Caquetá) El Guayabero (Meta) y de manera progresiva las riberas de los ríos Caquetá y Sunciya; otro grupo se ubica en el Alto Sumapaz. En todas estas regiones se establecen como grandes movimientos agrarios acompañados del brazo armado que facilitaba el destierro o asesinato de los colonos que en estas regiones se encontraban.

Para la fecha de la operación "Tirofijo" o Manuel Marulanda Vélez y Ciro Trujillo Castaño, se encontraban en el sur del Tolima y Tierra Adentro (Cauca), desarrollando en esta región su proyecto de expansión, el que le permitiría a la organización armada contar un Área de Retaguardia Estratégica alterna, dadas las difíciles condiciones topográficas de la región.

Con el advenimiento de la revolución cubana en 1959 y el surgimiento de caudillos populares como Fidel Castro y Ernesto Guevara, las guerrillas colombianas se llenaron de

¹⁸ Molano, Alfredo (1978): *Amnistía y violencia*, Bogotá, Editora. Guadalupe, p.18.

¹⁹ Sánchez, Gonzalo; Peñaranda, Ricardo (1986): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, CEREC, pp 12-13.

Sánchez, *op. cit.*, p.73.

²⁰ En lo referente a la guerra de Villarrica: las víctimas proceden de un conflicto, los desplazados de las zonas de violencia, como a víctimas los acompaña y ayuda la Cruz Roja. Fuente: Cruz Roja Colombiana (2000) en: <http://www.cruzrojacolombiana.org/scripts/contenidos/crcnoticiasdet.php?sec=26&id=328>

²¹ Marulanda Vélez, Manuel (1973): *Cuadernos de campaña*, Bogotá, Abejón Mono, p.72-73.



esperanza de lograr el triunfo de la revolución. Durante varias décadas todo el que se consideraba revolucionario escuchaba “Radio la Habana Cuba”, no había campamento guerrillero en el que no se hicieran comentarios sobre los temas allí transmitidos o se reuniese todo el personal para escucharla a una hora determinada; incluso algunos de los más importantes líderes viajaban a Cuba para recibir allí su formación política y militar.

5. Las “Repúblicas Independientes”

Con el establecimiento del Frente Nacional, estos movimientos agrarios aprovechan los Planes de Rehabilitación y los decretos de reincorporación de los alzados en armas a la vida civil, de los que incluso Pedro Antonio Marín líder de las FARC se beneficia de manera personal. Los guerrilleros del Sumapaz, por ejemplo aparentemente suspendieron sus acciones militares, sin hacer entrega de las armas, conservan sus estructuras organizativas, basadas en comités de autodefensa con las que conforman “Áreas Base” o de acumulación de fuerza desde las que lanzan grupos que ejecutan un proceso de expansión a nuevas zonas “combinando todas las formas de lucha” para someterlas, ejecutando asesinatos a líderes comunales, secuestros y acciones armadas contra la Fuerza Pública, como las realizadas en las poblaciones de Gaitania y Planadas, por lo que para 1964 el gobierno decide atacar estas “Áreas Base”.

Las Áreas Bases fueron constituyéndose en “Repúblicas Independientes”. El senador Álvaro Gómez Hurtado denuncia públicamente estos hechos mostrando la amenaza que se esconde tras la supuesta “autonomía política” de estas regiones, que se habían convertido en “Repúblicas Independientes” con capacidad armada. En su intervención del 25 de octubre de 1961, señala ante el Senado: “...Hay en este país una serie de repúblicas independientes que no reconocen la soberanía del Estado Colombiano, donde el Ejército Colombiano no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefanda, que ahuyenta al pueblo, o a los habitantes... Hay la República Independiente de Sumapaz. Hay la República Independiente de Planadas, la de Río chiquito, la de este bandolero que se llama Richard y ahora, tenemos el nacimiento de...la República Independiente de Vichada”. Para la fecha de la denuncia se había llegado a un total de 16²².

Lo denunciado por el Senado de la República por Álvaro Gómez Hurtado es de tan público reconocimiento que en página web de los Parques Nacionales al hacer referencia al Nevado del Huila se dice: “*A su alrededor en la época denominada de “la violencia” se asentaron dos de las tres repúblicas independientes, la República independiente de Río chiquito y la República de Marquetalia*”.²³

Aunque algunos afirman, por su orientación política, que las «Repúblicas Independientes», no eran más que agrupaciones de autodefensas campesinas²⁴ que sobrevivieron hasta el Frente Nacional y que fueron cruelmente atacadas en sus territorios, originando las famosas «Columnas en Marcha», en las que grupos de familias campesinas atravesaron las cordilleras y se lanzaron a colonizar la selva del piedemonte oriental, en

²² Pizarro, Sánchez, *op.cit.*, pp 167-184. Puede consultarse también en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/ analisis politico /ap7.pdf>, pp.25.

²³ Parques Nacionales de Colombia, Presentación de internet del Parque Nacional Natural Nevado del Huila. En <http://www.parquesnacionales.gov.co/areas/lasareas/nevadohuila/huilintro.htm>

²⁴ Martínez, Enrique, “Reseña de “Desterrados”, *Revista Inversa*, vol. 1, nº 1. (Agosto-Diciembre de 2005), pp. 68-71.



realidad eran extensas regiones, donde existía un sólido manejo y dominio de las masas allí radicadas y agrupadas bajo el mando de las guerrillas, estableciendo allí complejos sistemas económico- políticos y armados que abiertamente se declaraban marxistas leninistas, en proceso de acumulación de Fuerza, en rebeldía o rebelión con el Estado Colombiano y en armas contra él, al punto que se constituyó en objetivo presidencial y fue considerado como una de las principales ejecutorias de Guillermo León Valencia Muñoz (1962-1966), quien en sus memorias afirma: “También combatió a las llamadas “repúblicas independientes”, fortines de inspiración izquierdista, con la puesta en marcha de acciones “cívico-militares”²⁵.

Las “Repúblicas Independientes” fueron el resultado de un proceso de invasión de tierras y toma de territorios que con la figura de movimiento agrario acompañado de una organización armada calificada de “autodefensa”, que por su número de armas, proyecciones políticas y militares, financiación y adoctrinamiento extranjero eran realmente preocupantes para el Estado, estas venía consolidándose, tras un largo proceso de colonización en las zonas de Marquetalia, Río Chiquito, El Pato y Guayabero. Según las mismas FARC en estas zonas agrarias el partido comunista y su brazo armado conformaban una “estructura organizativa propia, con formas de autogestión manteniendo su carácter defensivo armado”²⁶.

6. La “Operación Marquetalia”

El carácter defensivo de las zonas agrarias era solo cuestión de retórica pues sus acciones violentas contra la población con saqueos a haciendas, asaltos, secuestros y extorsiones era permanente y de las acciones armadas realizadas contra las instituciones que forzaron al gobierno a ocupar Marquetalia podría recordarse el de diciembre de 1963, cuando Manuel Marulanda Vélez asalta una columna de abastecimientos, asesina los soldados arrieros, roba mulares y cargas, derriba además una avioneta de Aerotaxi, secuestra los pilotos, y asesina después a dos oficiales de la Fuerza Aérea Colombiana que acudieron a rescatar en un helicóptero a los pasajeros de la aeronave derribada.²⁷

Por razones de imagen y propaganda las FARC afirman: “el 27 de mayo de 1964, en Marquetalia²⁸, nació para Colombia la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC”²⁹ pero es dos años más tarde, el 5 de mayo de 1966, en la Segunda Conferencia del Bloque Sur cuando se oficializa la conformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, señalando, en la parte final de su declaración política, lo siguiente: “frente a todo lo anterior, los destacamentos guerrilleros del Bloque Sur, nos hemos unido en esta conferencia y constituido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C.), que iniciaran una nueva etapa de lucha y de unidad con todos los revolucionarios de nuestro país, con todos los obreros, campesinos, estudiantes e

²⁵ Fuente: Presidencia de la República de Colombia. en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/historia/15.htm

²⁶ Historia de las FARC en <http://www.FARC-ep.org> . Puede consultarse igualmente en el archivo de las Fuerzas Militares de Colombia.

²⁷ Valencia Tovar, Álvaro (1993). *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Fuerza Aérea, Naval y Policía Nacional Colombiana*, Bogotá, Planeta, p.375.

²⁸ Vélez, María Alejandra (2000): *FARC – ELN, Evolución y Expansión Territorial*, en <http://indh.pnud.org.co/files/rec/expansionEln-Farc2.pdf>. (2000) En Marquetalia se da el proceso de transformación de las autodefensas campesinas en movimiento guerrillero.

²⁹ 35 años luchando por la nueva Colombia Secretariado, Estado Mayor Central de las FARC-EP, Montañas de Colombia, 27 mayo de 1999, en <http://www.farc-ejercitodelpueblo.org/?node=2,1884,1>. Puede consultarse igualmente en el archivo de las Fuerzas Militares de Colombia.



intelectuales, con todo nuestro pueblo, para impulsar la lucha de las grandes masas hacia la insurrección popular y la toma del poder para el pueblo."

Eric Hobsbawm afirma que "la historia de Colombia puede interpretarse basándose en la recurrencia de dos hechos: la colonización permanente y la violencia incesante"³⁰ Esta parece ser también la esencia de la historia de las FARC, continuos procesos de colonización armada acompañados de una violencia incesante; su aspiración a la toma del poder empieza con la toma de la tierra y es por esto que una de sus primeras actividades, incluso una de las mas importante, se da el 20 de julio de 1964 cuando aprueban el "Programa agrario de las guerrillas". Como ellos mismos afirman: "En dicho programa planteábamos la lucha por una reforma agraria revolucionaria que liquidara las bases de la propiedad latifundista y entregara la tierra al campesino garantizando las condiciones para su explotación económica...a vía revolucionaria armada para la lucha por el poder." Permitiendo desde un comienzo ver que la organización armada da prioridad a la tierra como elemento fundamental de su lucha.

Bajo el mando del General Hernando Correa, el coronel Hernando Correa Cubides y el coronel José Joaquín Matallana, comandante de la Sexta Brigada, se inició, el 13 de mayo de 1964, la operación Marquetalia contra una de las regiones de autodefensa campesina. En Neiva comenzó la movilización de tropas. Toda la operación disponía de un máximo de 1.500 hombres y no de 16.000 como la propaganda de las FARC afirma.

La Fuerza Aérea Colombiana relata así su participación en esta Operación "El 14 de junio de 1964, en cumplimiento de la Operación Marquetalia, dentro del Plan que se denominó "Cabeza", en honor del TC. Luis M. Cabeza (q.e.p.d.), se efectuaron misiones de apoyo aerotático con aviones Jet en misiones de combate y helicópteros en misiones de transporte. Para el efecto, desde el día anterior fueron destacados en Neiva con el fin de reforzar el material a cargo del GRAT (Grupo Aerotático), 4 helicóptero medianos. Se emplearon 10 aviones de combate T-33, F-80 y F-86, usando cohetes y ametralladoras en ablamiento del blanco. A partir de las 10:00 horas se suspende la misión por mal tiempo en el área de operaciones.

El 18 de junio de 1964, culminada la Operación Cabeza, se efectuó la izada del Pabellón Nacional, en el Municipio de Marquetalia, junto con los Pabellones de la FAC y la VI Brigada; para realzar el acto, se efectuó una revista aérea con 4 aviones T-33 y F-80"³¹.

Las FARC por su parte relatan: "Tan pronto tuvieron conocimiento de la inminencia del operativo, los grupos de autodefensa prepararon su respuesta, evacuando hacia la selva a mujeres, niños, ancianos y, en general a las familias de los campesinos, que no estaban en condiciones de combatir. Mientras que los 44 hombres que permanecieron en la región -según testimonio de sus dirigentes- procedieron a reorganizarse en guerrillas móviles.

En apoyo a este movimiento el Partido Comunista envió como comisarios políticos a Jacobo Arenas, Miembro de su comité ejecutivo, que posteriormente habría de convertirse en uno de los máximos dirigentes de las FARC y a Hernando González estudiante de la

³⁰ Hobsbawm, Eric (2001): *Historia Del Siglo XX*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, p.245.

³¹ Sobre la "Operación Marquetalia" ver: *Hitos de la historia de Palanquero*, Fuerza Aérea Colombiana, 01 de Agosto del 2005, en <http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=2941&PHPSESSID=...67bc89b67fbff609069aee1db> . Puede consultarse igualmente en el archivo de las Fuerzas Militares de Colombia



Universidad Libre y miembro de la Juventud Comunista, quien caería emboscado un año después en la región de Río Chiquito”³².

7. Las Conferencias Guerrilleras

Finalizada la Operación Marquetalia siguen otras operaciones militares en Río Chiquito (Cauca) y El Pato (Cauquetá). Las guerrillas se desplazan en pequeños grupos móviles a otras regiones, como táctica recurrente, evitando el combate, no disputando territorio al aprender por experiencia que las operaciones militares son cortas en el tiempo y limitadas en el espacio. Los desplazamientos, columnas de marcha o repliegues, no solo les permitían sobrevivir, sino que incluso extendían su territorio al forzarlos a salir de aquellas áreas en las que ya se encontraban cómodos.

La Primera Conferencia Guerrillera fue convocada para finales de 1965 y se realizó en Marquetalia, porque la ocupación del Ejército duró muy poco (4 días la operación). “A las zonas recuperadas nunca llegó la inversión prometida por el gobierno, lo que permitió que la guerrilla se las tomara al poco tiempo y estableciera en ella una sede permanente de operación” y “Los planes socio-económicos preparados por el Ejército para rescatar las áreas afectadas no se ejecutaron, excepto en Río Chiquito, antigua reservación indígena.”³³.

Hacen los miembros del brazo armado un balance de las acciones cumplidas y precisan planes de acción militar, política, de organización, educación y propaganda, y se denominan "Bloque Sur" Por estar ubicado en el sur del Tolima, en las confluencias de los departamentos de Huila, Valle y Cauca, este bloque lo integraban los grupos guerrilleros de Río Chiquito, Natagaima y "26 de Septiembre"³⁴, El Pato, Guayabero y Marquetalia, quedando bajo una dirección conjunta. “ La idea de la Conferencia del Bloque Sur - recuerda Jacobo Arenas-, consistía en una guerrilla que hoy puede estar aquí y mañana a leguas de distancia, que opera un mes en un departamento y en el entrante en otro, y a los tres meses en otro departamento, y en un año pudo haber recorrido parte considerable del país peleando; esa era la idea....La idea al mismo tiempo quiere significar que la guerrilla siendo pequeña todavía, se puede hablar de 50, 100 ó 200 hombres, no es de fácil ubicación por parte del Ejército.”³⁵

El nombre de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia" (FARC) aparece en la Segunda Conferencia Guerrillera, que se realiza en abril de 1966. En ella planean expandir la acción de guerra de guerrillas móviles a otras áreas del país. Se constituyen seis nuevos núcleos guerrilleros comandados por Manuel Marulanda Vélez y Jacobo Arenas, "Joselo" Rigoberto Lozada, Carmelo López, Rogelio Díaz, "Cartagena" José de Jesús Rivas y Ciro Trujillo, cambiando su estrategia de reactiva defensiva a una de ofensiva directa con el propósito de lanzar un conflicto de larga duración cuyo objetivo final sería la toma del poder.

La Tercera Conferencia se realiza en marzo de 1969 en la región del Guayabero, donde se discutió la formación de cuadros y se establecieron zonas de lucha, conservando las

³²Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo en: <http://www.farc-ep.org>

Puede consultarse igualmente en el archivo de las Fuerzas Militares de Colombia

³³ “Informe Especial: Marquetalia 35 años después”, *Revista Semana*, 31 de mayo a 7 de junio de 1999, no. 891.

³⁴ Pizarro, González, *op. cit.* Después del asesinato de 16 campesinos el 26 de Septiembre de 1963 se le dio este nombre al movimiento de autodefensa de los municipios de Chaparral y Natagaima.

³⁵ Alape, Arturo (1994): *Tirofijo: Los Sueños y las montañas, 1964-1984*, Santa fe de Bogotá., Planeta S.A., p.228.



ya constituidas. Se determina la creación del IV frente de las FARC en el Magdalena Medio, para que funcione en los límites entre Boyacá y Santander. Además se despliega fuerza hacia el Tolima, Huila y Cauca y se enfatiza nuevamente la táctica de guerrilla móvil, debido al duro golpe propiciado por el Ejército a Ciro Trujillo, quien habiendo concentrado en el Quindío parte importante de las fuerzas de las FARC, perdió el 70% de las armas y muchos hombres.

La Cuarta Conferencia se realiza en el Pato, en abril de 1971, donde se habla de nuevas perspectivas de crecimiento. Se proyecta un nuevo frente en el área de Urabá y planean el reingreso a la Cordillera Central, pues ya para esos años las FARC cuentan con aproximadamente 780 hombres. Además, en la conferencia, los “frentes” se consolidan como estrategia de expansión, y se deja atrás la organización inicial de “destacamentos”.

La Quinta Conferencia se realiza en el Meta, en septiembre de 1974, donde se afirma que el movimiento está totalmente recuperado del golpe dado en el Quindío; se reorganiza el Estado Mayor y se dictan normas sobre aspectos financieros. Autores como Eduardo Pizarro León Gómez (1991) y Arturo Alape (1994), consideran que otro factor además de la propia dinámica de las autodefensas, que las llevó a convertirse en movimiento guerrillero, fue la pronunciación del partido comunista en su IX congreso en 1961, sobre la necesidad “de combinar todas las formas de lucha”³⁶ y es en el X Congreso donde se aprueba la tesis sobre la lucha guerrillera en Colombia.

La Sexta Conferencia que tiene lugar en 1978 establece como prioridades el fortalecimiento del Estado Mayor, la capacitación de los militantes, el desdoblamiento de frentes hasta conseguir uno en cada departamento³⁷. Cuatro años más tarde las FARC, que contaban con aproximadamente 1000 hombres distribuidos en diez frentes, plantean como objetivos de largo plazo el reclutamiento acelerado de militantes, el desdoblamiento de sus frentes, la urbanización del conflicto y una estrategia militar de ataque.

En la Séptima Conferencia realizada entre el 4 y el 14 de mayo de 1982, en la Uribe, Meta, deciden llamarse Ejército del Pueblo FARC-EP³⁸. Aprovechando el ambiente generado en Centroamérica (Nicaragua y El Salvador) y lo calificado como “un repunte de las luchas populares” llevan a las FARC a buscar crear una sólida organización guerrillera, con una estrategia política y militar dirigida hacia la toma del poder, lo que significaba un profundo replanteamiento en la acción militar: por primera vez se plantean dejar de ser guerrilla para buscar una concepción operacional y estratégica que les permita ser “ejército revolucionario”, lo que marcó un reajuste de todos sus mecanismos de dirección y mando; además se trazaron cinco metas para siguientes años:

- 1- Crecimiento político
- 2- Crecimiento organizacional-
- 3- Acciones ofensivas militares.

³⁶ Fuente: Página Oficial de las FARC en http://www.burn.ucsd.edu/~FARC-EP/Nuestra_historia/30_años_de_lucha_por_la_paz.htm. Puede consultarse igualmente en el archivo de las Fuerzas Militares de Colombia.

³⁷ Valencia Tovar. Álvaro. 1997. Inseguridad y Violencia en Colombia. Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, p.90.

³⁸ Echandia Castilla, Camilo (1997): *Expansión territorial de la guerrilla colombiana: Geografía, economía y violencia*. Bogotá. Paz Publica, Universidad de los Andes, p. 2.



- 4- Crecimiento económico.
- 5- Acciones publicitarias para la organización.

En lo militar y organizativo, trazó el plan estratégico para un crecimiento de la organización, incrementando los frentes de guerra de 7 a 40³⁹, aumentando el número de hombres de 700 a 4.000 e incrementando el número de armas⁴⁰ realizando un desdoblamiento hasta conseguir 48 frentes, identificando la Cordillera central como cordón estratégico de repliegue y expansión, urbanizando el conflicto y creando medios de financiación que respaldaran la expansión, además de la puesta en práctica de una política de masas para ganar mayores adeptos.

El plan estratégico para la toma del poder se divide en tres fases, contemplando todos los aspectos necesarios para alcanzar este fin, teniendo en cuenta que de no lograrse en el tiempo planeado, el proyecto era perfectamente modificable, de tal manera que pudiese continuar su aplicación cuando las condiciones estuvieran dadas.

8. Los Acuerdos de Cese el Fuego y Tregua (1984)

El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) con la aprobación de la Ley General de Amnistía, en noviembre de 1982 y la derogación el Estatuto de Seguridad del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) pretende crear un clima favorable para los diálogos con la guerrilla y logra el 28 de marzo de 1984 que se firmen los Acuerdos de cese al Fuego y Tregua, con el compromiso de un cese bilateral del fuego, y la búsqueda conjunta de una salida política al conflicto⁴¹.

Firman este documento la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación del gobierno y las FARC-EP, la Autodefensa Obrera (ADO) y los "Destacamentos" "Simón Bolívar" y "Antonio Nariño" del Ejército de Liberación Nacional (ELN), meses después lo hacen también el Movimiento 19 de abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL): Estos últimos con más clara plataforma política e intención de paz negociaron con el gobierno y se desmovilizan.

9. La Unión Patriótica (UP)

Con la firma de los acuerdos de cese al fuego, tregua y paz, el país entero confió en una salida política al conflicto armado. Durante los meses que duró este proceso de paz, las FARC fundaron el movimiento político Unión Patriótica UP, afirmando: "en unión con otros partidos

³⁹ Echandía, Camilo; Sánchez, Fabio y Chacón, Mario (2005): *Conflicto, Estado y Descentralización: Del progreso Social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. Análisis sobre la expansión geográfica de la FARC-EP-EP. Documento CEDE 2005-33, (junio de 2005), p.13.

⁴⁰ Ospina R., Álvaro; Santibañez, Luis A. (2000): *Los dividendos de la mentira: El proyecto histórico estratégico de la subversión en Colombia*, Valledupar, Lito Mundo, p. 37.

⁴¹ Véase también en Bejarano, Ana María (1990): *Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco*, Bogotá, Uniandes. Bejarano, Ana María: "Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco" en Francisco Leal and León Zamosc (eds), (1990) *Al Filo del Caos. Crisis Política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.



y movimientos democráticos y de izquierda, la lucha de las masas populares por el retorno a la normalidad, a la controversia civilizada, por una apertura democrática que garantice el libre ejercicio de la oposición y su acceso a todos los medios de comunicación social, su organización, su lucha y movilización hacia crear un clima de participación popular en las gestiones del Estado"⁴² logrando un salto cualitativo y cuantitativo de gran importancia dentro de los planes estratégicos trazados por la “Séptima Conferencia guerrillera”. El balance militar, político y económico de las FARC durante los dos años de proceso de paz fue ampliamente favorable a sus intereses estratégicos.

La Unión Patriótica (UP) participa en el debate electoral de 1986 logrando, para corporaciones públicas, elegir 14 congresistas en el Senado y para la Cámara 18 diputados en 11 asambleas departamentales y 335 concejales en 187 concejos. En las elecciones presidenciales obtiene alrededor de 350.000 votos, superando las cifras electorales de los dos meses anteriores siendo, en ese momento la mayor votación en la historia de una agrupación de izquierda.

La Unión Patriótica se convirtió en una eficiente herramienta regional para la difusión de los intereses y postulados revolucionarios, organización de masas y la expansión territorial especialmente en áreas dedicadas al cultivo y procesamiento de la coca, es decir los departamentos de Putumayo, Nariño, Caquetá y Meta.

El 16 de junio de 1987 los Frentes 14 y 15 emboscaron una patrulla del batallón Cazadores por lo que el presidente Virgilio Barco⁴³ anuncia que en cualquier sitio donde sea atacada la Fuerza Pública se considerará rota la tregua. La UP continúa su acción política, pero las acciones armadas de los frentes guerrilleros contra poderosos narcotraficantes como Rodríguez Gacha y Calos Leder a quienes les secuestraban familiares y socios, asaltaban sus laboratorios y robaban la coca para venderla a Pablo Escobar, llevó a las mafias a declararle al brazo político de las FARC una terrible guerra⁴⁴. Se decía: “les cobramos en la ciudad lo que nos quitan en el monte el mayor narcotraficante es Jacobo Arenas que se roba coca con asaltos a los laboratorios” Declaró de Carlos Leder en entrevista televisada por los noticieros nacionales antes de ser extraditado, en ella citaba incluso las cantidades de coca que habían sido robadas en los últimos días- Esta “guerra de carteles” llevó a la muerte de un alto número de sus miembros; además, en cada población en la que habían adquirido cargos públicos tales como la alcaldía, el concejo, personería municipal o cualquier otro se encontraban familiares de las víctimas de largos años de acción revolucionaria, exageradamente violenta, los secuestros, asesinatos y extorsiones de las FARC generaron un profundo resentimiento en un elevado número de habitantes que tomaban la justicia por su propia mano. La muerte de los líderes y miembros de la UP que se generaron durante esta época ha llevado a denuncias internacionales contra el Estado Colombiano en lo que se llama el “Genocidio contra la UP” ya que especializadas fundaciones de derechos humanos constituidas por expertos abogados pretenden por estos hechos lograr multimillonarias indemnizaciones. Se calcula que por cada muerto reciben en promedio un millón y medio de euros si se responsabiliza al Estado por la muerte.

⁴² Unión Patriótica. Manifiesto publico de creación de la UP (volante impreso distribuido durante la campaña política de 1987).

⁴³ Presidente de Colombia en el periodo 1986-1990. Nació en Cúcuta el septiembre 17 de 1921.

⁴⁴ Se menciona sutilmente en: “Los paramilitares y su impacto en la política colombiana”, *Revista Credencial Historia* en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/prueba/paras.htm>



10. La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)

En septiembre de 1987, se agrupan la totalidad de las guerrillas colombianas siguiendo el ejemplo de las centroamericanas constituyéndose la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). El 9 de diciembre de 1990, el Ejército Nacional, al negarse las FARC a participar en la constituyente se lanza la operación contra Casa Verde, suspendiéndose los diálogos. Con la toma de la embajada de Venezuela, en Colombia, se reinician los contactos que luego se trasladan al municipio de Cavo Norte (Arauca), donde acuerdan "celebrar conversaciones directas, inicialmente en Caracas, con representantes al más alto nivel decisorio encaminadas a buscar una solución negociada a la confrontación política armada". Para estas conversaciones aparece la figura de Alfonso Cano.

11. Los Diálogos en Caracas

Los diálogos en Caracas, que se iniciaron el 3 de junio de 1991, se llevaron a cabo en dos rondas: En la primera ronda, se abordaron los temas a estudiar, estableciendo la posibilidad de pactar un cese del fuego entre la Coordinadora y el Ejército. Frente a la propuesta de un cese bilateral del fuego, sin condicionamientos previos y con mecanismos de veeduría nacional e internacional. El gobierno proponía, ubicar los frentes guerrilleros en áreas geográficas restringidas, negociar las condiciones de inserción política, y firmar las condiciones para una desmovilización.

En la segunda ronda, iniciada después de acordada una suspensión temporal que permitiera la realización de consultas por parte de las respectivas comisiones negociadoras, Alfonso Cano, opina que "este diálogo, y los acuerdos a que lleguemos no pueden tener referencia distinta a la convivencia pacífica de todos nosotros", y además que "es inaplazable, para avanzar en este objetivo, la revisión de la estrategia y doctrina que orientan la actividad de las fuerzas militares y de los mecanismos de seguridad del Estado, que liquide la concepción del enemigo interno e implante una estrategia sustentada en la democracia y la defensa de nuestra soberanía nacional". Los diálogos en la ciudad de Caracas se suspenden tras el atentado realizado por las FARC del que fuera víctima el político liberal Aurelio Irragorri Hormaza.

Después de cinco meses, las negociaciones se reanudan el 10 de marzo de 1992 en Tlaxcala (México). En este momento la CGSB plantea "doce Estrategias para construir una estrategia de Paz", en donde señala sus opiniones en torno a los grandes problemas nacionales como la aplicación de la política económica neoliberal, la explotación de los recursos naturales del país, la corrupción administrativa, la militarización de la vida nacional y los derechos humanos.

Con la muerte de Argelino Durán Quintero, retenido meses antes por el Ejército Popular de Liberación (EPL), se suspenden oficialmente las conversaciones. En declaración pública, las partes manifestaron su propósito de reanudar los diálogos a más tardar el 31 de octubre de 1992, situación que no se da.



12. La Octava Conferencia Nacional Guerrillera

Celebrada en abril de 1993, en La Uribe (Meta), denominada “Comandante Jacobo Arenas”, se realiza con el fin de revisar el Plan estratégico trazado en el año 82 y diseñar un nuevo plan estratégico para la “toma del poder”. Este replanteamiento de la organización, condujo a la vez a una nueva visualización de la estrategia y la táctica para conseguir los fines propuestos y fue impulsada por varios factores a saber:

Factores “externos” donde se analizaron los siguientes aspectos:

1. La lucha contra el narcotráfico pues la aplicación de la política en Bolivia y Perú se incremento el cultivo de la hoja de coca en territorio colombiano, situación que genera una nueva dinámica económica en sus zonas de influencia, captando y aprovechando este hecho como un medio de financiación
2. La “globalización” cambia la realidad de la política y económica internacional, haciendo dudosa la aplicabilidad de las propuestas de las FARC.
3. La caída de la ex Unión Soviética y Alemania Oriental como modelos comunistas del mundo y el fin de la guerra fría, que desubica el contexto político y conlleva a replantear su discurso político.

Factores “Internos”:

1. Bonanza cocalera les permite beneficiarse del cultivo, la producción, el refinación y el tráfico regional de estupefacientes, el cual les dio la oportunidad de: controlar el mercado y las masas que dependen económicamente de él; recibir importantes ganancias económicas, que generan mayor capacidad en lo político, militar e internacional
2. El enfrentamiento con las mafias narcotraficantes, causándole el exterminio de gran parte de la dirigencia visible de su partido político la Unión Patriótica.
3. La proclamación de una nueva constitución política en el año de 1991, que otorgó mayores espacios de participación a los sectores minoritarios.
4. Los exitosos procesos de paz del M-19, el Quintin Lame, el EPL, la CRS y algunos grupos de milicias urbanas en el país, junto al logro de estos reinsertados que adquirieron curules en el Congreso y obtuvieron cargos en los principales entes territoriales de la nación.
5. La implementación en el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo de un modelo económico neoliberal.
6. El rompimiento de los diálogos de paz con el gobierno de Cesar Gaviria T., luego de dos experiencias internacionales en (Caracas – Venezuela) y (Tlaxcala- México).



13. “La Plataforma Política de un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional”⁴⁵

En lo político marca la diferencia en la forma de alcanzar los intereses de la organización. Ella tiene como antecedente la “Campaña Bolivariana por una Nueva Colombia” diseñada en el Plenum de 1989, actualiza el discurso comunista ya gastado y replantea la propuesta política de las FARC. Perfecciona el presupuesto de obtener el derrocamiento del sistema a través de la combinación todas las formas de lucha. Comprendiendo que no solo se puede “obtener el poder” a través de la vía militar y la eliminación del contrario, sino que también se puede acceder a él, por medios “políticos” como la fórmula del cogobierno o la concertación política con el Estado.

La importancia de este cambio conceptual, está en que las FARC comienzan a asumir de manera clara la posibilidad de acceder al poder a través de un “medio” diferente a la vía armada, sin que esta decisión afecte los planes militares para lograr el cumplimiento de los intereses políticos. Paralelamente la acción política, en el interior y en el exterior, aumentó en intensidad⁴⁶.

A partir de 1993, perciben la necesidad de un nuevo planteamiento que permita contemplar la obtención del espacio necesario para su participación política, dentro del esquema vigente, como una acción viable para alcanzar sus objetivos. Consecuentes con esta percepción van a impulsar las siguientes iniciativas:

1. Las “Unidades Solidarias”, células urbanas y rurales de no combatientes, que en trabajo social y de manera velada obtengan el apoyo popular.
2. El “Movimiento Bolivariano por una Nueva Colombia”, con el fin de obtener el caudal electoral que constituya su apoyo político en el momento de acceder al poder, entendido éste como la opción de gobernar o cogobernar.
3. El apoyo político del recién reactivado Partido Comunista Colombiano, PCC, que en la Declaración Política del XVIII Congreso Nacional del Partido⁴⁷, expone amplias coincidencias con su proyecto político.

14. El Proceso de Paz del Presidente Andrés Pastrana

14.1. Situación de las FARC

Para 1998, las FARC había alcanzado conforme a sus planes estratégicos varias de las metas propuestas:

⁴⁵ Documento interno de las FARC sobre la Octava Conferencia Nacional Guerrillera consultado en los archivos de las Fuerzas Militares (enero 2006).

⁴⁶ El Reconocimiento Internacional y apoyo de países amigo ha sido definitivo en todos los procesos revolucionarios del mundo, por lo que se impulsa el “Frente Internacional” (Conclusiones de entrevista personal del autor con Joaquín Villalobos ex comandante del FMLN (Bogotá 2006), con alias Carlos desmovilizado y miembro de la dirección del Bloque Caribe (enero 2005) así como las entrevistas realizadas a numerosos desmovilizados que se desempeñaban como mandos medios del Bloque Sur y oriental (de 2000 a 2006).

⁴⁷ “Declaración política del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista Colombiano “Por Una patria nueva”, *Voz*, Bogotá, 9-12 de noviembre de 2001, pp. 7-9.



En lo económico, incrementar sus finanzas procedentes del narcotráfico llegando incluso controlar a por lo menos el 70% del mercado del país y convertir el secuestro, la extorsión y demás actividades ilícitas en una empresa que cómodamente les proporcione los recursos para mantener y expandir la lucha armada.

En lo militar, crecer hasta el punto de tener cerca de 70 frentes ubicados en los principales puntos geoestratégicos del territorio nacional, sumando cerca de 15.000 hombres y muchas más armas.

Simpatizantes y colaboradores en una cifra desconocida y que son fundamentales en la logística y en inteligencia

Este crecimiento militar les permitió mediante acciones ofensivas, masivas, asestar ataques a las Fuerza Pública en unas dimensiones no alcanzadas antes⁴⁸, en la toma, ataques y destrucción de pueblos, consiguiendo así efectos psicológicos y políticos transitorios de valor además la atención de la opinión pública nacional y extranjera.

Para el 7 de agosto de 1998, las FARC, habiendo alcanzado sus metas, todo les indicaba que el plan estratégico estaba dando los resultados esperados. Se proponían además, en el futuro inmediato, “alcanzar 30.000 hombres en armas y alrededor de 300 frentes, en 8 años (2004)” buscando dar un salto cualitativo hacia la guerra de movimientos y la guerra de posiciones⁴⁹. Su capacidad militar y económica había llegado a un estado de poder tal que atacaron con granadas de mortero la sede del Presidente de la República, el Palacio Nariño, la más importante unidad militar de la capital del país, la Escuela Militar de Cadetes, José María Córdova, tenían rodeada a Cundinamarca, no se podía circular por carreteras nacionales sin el peligro de ser secuestrado o asaltado, incluso los aviones y edificios privados o públicos de algunas capitales de departamento eran ya inseguros.

La expansión geográfica de la actividad de las FARC se puede explicar por varias razones. En primer lugar, la existencia de fuentes de financiamiento estables y cuantiosas⁵⁰. Dentro de las principales fuentes de ingresos de estos grupos se encuentran: la depredación de actividades productivas como la explotación de recursos naturales tales como el petróleo, carbón, oro, etc. Y otras producciones que van desde la manufactura, la energía, el transporte, etc., el desangre de las finanzas municipales que se da por extorsión directa o desvío de la inversión local, el secuestro, la extorsión, el chantaje, el boleteo y el narcotráfico. De la misma forma, en regiones donde se producen drogas ilícitas, las FARC establecieron un “sistema tributario”, que abarca todos los niveles: el cultivo, el procesamiento, el tráfico en todos los niveles pagaban y eran controlados por las FARC. Ya para el 2000 habían establecido un monopolio total, desplazando a los narcotraficantes regionales y quedándose con todo el mercado.

De acuerdo con Lair⁵¹, las FARC y otros grupos experimentaron a comienzos de los ochenta un salto cuantitativos y cualitativos sin precedentes o “ruptura estratégica” que se

⁴⁸ Las Delicias, Patascoy, El Billar son solo algunas de las acciones que muestran la gran capacidad armada que alcanzaron.

⁴⁹ Rangel, Alfredo: “Perdiendo la guerra sin darse cuenta”, *Estrategia*, Sección política, septiembre 15 de 1996, p.3.

⁵⁰ Salazar, Jairo (2005). “La financiación de la FARC: Un resultado de su estrategia guerrillera” *Tesis de Magister*, PEG-Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, p. 86.

⁵¹ Lair, Eric: “Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia. Un enfoque militar”, en Sánchez G., Gonzalo; Lair, Eric (Eds.) (2004): *Violencias y Estrategias Colectivas en la Región Andina*, IFEA, Lima; Bogotá, Editorial Norma, IEPRI. Pp.



expresó en el desdoblamiento de sus frentes, en la diseminación geográfica según una “lógica centrífuga” y en hostigamiento de la vida municipal.

La gigantesca capacidad financiera les ha permitido expandir su influencia hacia zonas de gran valor estratégico y gran potencial de recursos económicos. De la misma forma, aumentaron su capacidad militar y con ella tuvieron logros importantes en el campo militar – Las Delicias (Caquetá), el Billar (Caquetá)- en donde mostró una sofisticada capacidad de ataque⁵².

Las FARC lograron también crecer en las ciudades por medio de las conocidas “milicias bolivarianas”, las cuales se reconocen como redes urbanas o milicias. Además crearon “Columnas Móviles” unidades de gran movilidad, capaces de atacar y aniquilar bases militares y defender territorios estratégicos de acuerdo a lo aprobado en la Octava Conferencia (1993).

14.2. Objetivos y Logros del Proceso de Paz

Con el proceso de paz, como un instrumento político para negociar la finalización del conflicto armado, el gobierno nacional pretendía desarmar a las FARC, reinsertarlas en la vida civil y mantener el actual esquema vigente. Por su parte las FARC consideraron el proceso de paz como una alternativa política para alcanzar los objetivos que por la vía armada no habían podido conseguir durante los últimos 40 años, modificar el sistema político colombiano y tener la opción de participar en el gobierno nacional.

Los resultados satisfactorios fueron pocos, teniendo en cuenta que durante tres años no se lograron acuerdos trascendentales que destacar, y el proceso entró en crisis en varias oportunidades hasta que finalmente, dados los abusos de las FARC, el gobierno se vio forzado a terminarlos y por el momento no existe ningún indicio que nos permita considerar la posibilidad de iniciar un nuevo proceso que conduzca a concebir que es posible alcanzar un acuerdo mutuo que acabe de una vez con el conflicto.

Se puede considerar que el gobierno nacional logró los siguientes objetivos:

1. Liberación de soldados y policías secuestrados.
2. Internacionalización del proceso de paz, consiguiendo el apoyo internacional, especialmente de los denominados “países amigos” como mediadores y observadores del proceso de paz.
3. Apoyo internacional para la vigilancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia⁵³.

⁵² Pardo, Rafael (2004): *La Historia de las Guerras*, Bogotá., B Colombia, p. 323.

⁵³ Por primera vez, en la historia del conflicto colombiano, las Naciones Unidas condenan públicamente a las FARC como actores que no respetan los Derechos Humanos y el DIH (*Fuente:* Naciones Unidas (UN): “Informe del comisionado de Naciones Unidas para la vigilancia de los derechos humanos en Colombia”, Bogotá, (junio de 2001), informes similares han sido presentados también por la organización mundialmente reconocida Human Rights Watch:

denunciando el reclutamiento de menores <http://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2001/farc6.html>
por el uso de cilindros bomba: <http://www.hrw.org/en/news/2005/04/14/colombia-farc-mata-con-bombas-de-cilindros-de-gas> -

Por el uso de minas: <http://www.hrw.org/en/news/2007/07/24/colombia-civiles-sufren-grav-simos-da-os-por-minas-de-las-guerrillas>



4. Demostración a la comunidad internacional y a los colombianos de la voluntad de paz de un gobierno para solucionar por la vía pacífica el conflicto armado.
5. Pérdida de imagen pública internacional de las FARC. Su carácter subversivo se desdibuja y comienza a ser percibido en el mundo como un grupo con vínculos con el narcotráfico y el terrorismo.

Las FARC, al contar con un territorio y una población bajo su dominio absoluto obtuvieron importantes logros políticos, militares y especialmente económicos; tuvieron una bonanza financiera sin precedente en toda su historia, y además ganaron:

1. Status político, al ser reconocido por el gobierno como un interlocutor legítimo.
2. Reconocimiento internacional del status político concedido por el gobierno nacional, utilizado por las FARC para mejorar sus relaciones con algunos países y organizaciones.
3. Control armado de 42.000 kilómetros cuadrados, cinco cabeceras municipales y más de 100.000 habitantes.
4. Crecimiento en el número de hombres – armas.
5. la ampliación de las zonas de influencia en el país.
6. Fundación en la zona de distensión de un partido político clandestino denominado “Movimiento Bolivariano”, el cual funciona como organismo difusor de los planteamientos político de las FARC, aumentando así la influencia del movimiento en sectores no armados.
7. Amplia difusión del proceso de negociación, permitiéndoles salir de la clandestinidad, y otorgándoles ventajas políticas para la difusión de sus ideas.

Las FARC y el gobierno nacional firmaron oficialmente seis documentos bilaterales que se convirtieron en el único legado visible del proceso. De ellos, solo la “Agenda Común por la Paz” contenía elementos de fondo para una salida negociada al conflicto armado. Los otros cinco acuerdos, solo contenían aspectos procedimentales para garantizar la conveniencia de los diálogos de paz, la existencia de la zona de distensión y las medidas para garantizar la seguridad y la comunicación entre las partes. Para el gobierno nacional, la existencia de estos seis acuerdos firmados, era la muestra de algún tipo de avance en tres años de diálogo, un símbolo de victoria para justificar la continuidad de los diálogos de paz, que finalmente no se pudo prolongar.

Queda una agenda común para la construcción de un nuevo Estado como recuerdo de este proceso de negociación, documento importante para el análisis de la posición que tenían cada una de las partes y los posibles avances que en el futuro podrían lograrse.

Por asesinato de civiles: <http://www.hrw.org/en/news/2008/08/17/colombia-bomba-en-festival-asesina-gran-cantidad-de-civiles>

Por asesinar secuestrados: <http://www.hrw.org/en/news/2007/06/28/colombia-farc-ser-responsable-por-la-supuesta-muerte-de-secuestrados>



15. Agenda Común para la Construcción de un Nuevo Estado

La “Agenda Común por el cambio, hacia una nueva Colombia⁵⁴” se firma el seis de mayo de 1999, en la Machaca, Caquetá, como documento bilateral firmado entre los representantes del gobierno y las FARC fue el primer y más importante avance de los diálogos de paz.

En la Agenda Común queda claro como principio de negociación, que el gobierno acepta cambios en el actual esquema político, social y económico del país y las FARC aceptan buscar una salida alterna a la armada para conseguir solución política negociada del conflicto firmada en los siguientes términos: “se buscará una solución política al grave conflicto social y armado que conduzca hacia una NUEVA COLOMBIA, por medio de las transformaciones políticas, económicas y sociales que permitan consensos para la construcción de un nuevo Estado fundamentado en la justicia social, conservando la unidad nacional⁵⁵”.

Con la enumeración acordada de once grandes temas, subdivididos en cuarenta y siete subtemas para discutir en la mesa de negociación, se contaba con una ruta, un punto de partida; además, la aceptación de los temas macro-políticos a discutir tiene un amplio significado dentro de cualquier proceso de negociación. Pero más importante aún que la existencia per se, de la Agenda Común, es su contenido para los planes político-estratégicos de cada una de las partes.

Para los intereses políticos del gobierno nacional, la Agenda de Paz, no parecía más que simbolizar la decisión de discutir los temas que las FARC propusieran, no se estipularon temas de interés político para el gobierno nacional y los ciudadanos, como el secuestro, reclutamiento de menores, la extorsión, los asesinatos, secuestro y persecución a líderes políticos de los partidos tradicionales y la liberación de civiles y militares secuestrados, la utilización de armas no convencionales, la financiación de las FARC por medios ilícitos, el cese de hostilidades y la entrega de armas. El único tema visiblemente incorporado por el gobierno nacional de su propia agenda política es el tema del Derecho Internacional Humanitario.

En contraposición a los débiles intereses político estratégicos del gobierno, la Agenda Común por la paz, contenía la mayoría de interés políticos de las FARC, planteados en otros documentos históricos del movimiento, incluyendo temas de antaño en su agenda política como el tema de Reforma Agraria, o temas de interés estratégico de mayor actualidad como la eliminación de los grupos de autodefensa como parte de una política de Estado y evitando o eliminando los que no convenían como el narcotráfico y el secuestro.

⁵⁴ Fuente: Fundación Ideas de Paz, en www.procesodepaz.com y www.ideaspaz.org

⁵⁵ *Ibid.*, p. 7.



TEMAS “AGENDA COMÚN POR LA PAZ”	TEMAS PLATAFORMA DE UN GOBIERNO DE RECONSTRUCCIÓN Y RECONCILIACIÓN NACIONAL ⁵⁶
1. Solución política al conflicto	1. Solución política al conflicto.
2. Derechos humanos	* Como contenido del tema sobre defensa nacional: Las FFAA serán respetuosas de los Derechos humanos...
3. Política agraria integral	2. Política agraria que democratice el crédito, la asistencia técnica y el mercado...
4. Explotación y conservación de recursos naturales	3. Explotación de los recursos naturales como el petróleo, el gas, el carbón, el oro, el níquel, las esmeraldas, etc., en beneficio del país y sus regiones...
5. Estructura económica y social	4. Desarrollo y modernización económica con justicia social. El Estado debe ser el principal propietario y administrador en los sectores estratégicos de la economía nacional. 5. El 50% del presupuesto nacional será invertido en bienestar social. El 10% del presupuesto nacional en investigación desarrollo.
6. Reformas a la justicia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico	6. Solución del fenómeno de producción, comercialización y consumo de narcóticos y alucinógenos, entendido como un grave problema social que no puede tratarse por la vía militar....
7. Reformas políticas para la ampliación de la democracia	7. Quienes mayores riquezas posean más altos impuestos aportarán para hacer efectiva la redistribución del ingreso.
8. Reformas del Estado	8. Participación democrática nacional, regional y municipal en la toma de decisiones. Fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización popular. La Procuraduría será rama independiente del poder público y elegido por voto popular. El Parlamento será unicameral, La rama electoral será independiente. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por voto directo de todos los jueces y magistrados del país...
9. Acuerdos sobre DIH	
10. Fuerzas Militares	9. La doctrina militar y de defensa del Estado será Bolivariana ⁵⁷ . Las FFAA serán garantes de nuestra soberanía nacional, respetuosas de los derechos humanos y tendrán tamaño y presupuesto acorde a un país sin guerra.
11. Relaciones Internacionales	10. Relaciones internacionales con todos los países del mundo bajo el principio del respeto a la libre autodeterminación de los pueblos y del mutuo beneficio.
12. Formalización de acuerdos	

Los doce temas principales de la Agenda Común por la paz, coinciden uno a uno, con los temas de la denominada “Plataforma de un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional” como legado de la Octava Conferencia Nacional Guerrillera de 1993, en la cual se replanteó el plan estratégico para alcanzar las metas políticas de la organización. Al hacer un

⁵⁶ Tomado textualmente del documento de las FARC “Plataforma de un gobierno...”. Consultado en los archivos de las Fuerzas Militares.

⁵⁷ Para la fecha, esta afirmación no tenía en el escenario político colombiano o Sur Americano ninguna connotación importante. No se hablaba del Socialismo del Siglo XXI.



paralelo entre la Agenda Común por la paz y el Plan Estratégico de las FARC del 93 se encuentra paridad entre las temáticas.

Esta realidad demuestra la sagacidad de las FARC para involucrar en una Agenda Común los diez puntos del Plan Estratégico-Político del 93 y la habilidad de sus negociadores para que el gobierno nacional aceptara en la discusión todos los temas de interés de esta agrupación subversiva. En concordancia con este hecho, las FARC demuestran congruencia en la mesa de negociación, con el discurso político recientemente reformado y con los principios ideológicos constitutivos del movimiento subversivo.

Frente a la inminencia de un fracaso en las negociaciones, la administración Pastrana (1998-2002) busca iniciar un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, que se tradujo en un fortalecimiento de la infantería de marina y la aviación y una evolución en las comunicaciones. La conformación de los Comandos Conjuntos lo permitió a las FFMM retomar la iniciativa militar desarrollando por primera vez una gran “Campaña Militar” conocida como “Plan Patriotas”(2004-2007) que incluía operaciones como Libertad 1 y Libertad 2 que permitieron desalojar las cuadrillas enquistadas en Cundinamarca, para luego adelantar luego la campaña “JM”⁵⁸ que apuntaba al corazón de las FARC por dirigirse al Área de Retaguardia Estratégica el Yary y los campamentos mejor organizados y más profundos y mejor protegidos de la selva lo que obligó a las FARC a volver a la táctica militar de guerra de guerrillas⁵⁹.

16. Las FAR y el Gobierno Municipal

Pareciera contradictorio que los violentos pudiesen beneficiarse de algo tan positivo para una sociedad como la descentralización administrativa, esta brindó facultades a las autoridades locales para planear actividades, ordenar gasto, ejecutar presupuestos y ejercer contratación. Esta evolución de la descentralización fue un proceso que pasó por dos etapas:

1. En la década de los ochenta se desarrollan un conjunto de medidas fiscales que buscaban fortalecer y reorganizar las finanzas de las entidades territoriales.
2. Con la Constitución de 1991, se dio un impulso definitivo al proceso descentralizador, complementado posteriormente al formalizar un conjunto de reformas fiscales que desarrollaron la Constitución y replantearon algunos de sus artículos, convirtiendo al Estado colombiano en uno de los más descentralizados de América Latina.

Esta descentralización sumada a la elección popular de alcaldes generó, en las aéreas de permanente presencia de las FARC las que llegan incluso a incluir varios municipios así como en aquellas en las que planeaban ampliar su dominio, un ambiente tan crítico para la democracia colombiana que llegó a utilizarse el término “cogobierno”. A pesar de los controles de ley y los límites que impone la descentralización en términos de ordenamiento y ejecución del presupuesto, en muchos municipios con alta presencia y actividad de las FARC,

⁵⁸ Operación militar desarrollada durante el gobierno del presidente Uribe Vélez como iniciativa del general Ospina para ese entonces comandante General de la fuerzas Militares esta la fecha la mas grande desarrollada por las fuerzas militares colombianas compromete 14.000 hombres y de desarrolla en 100.000 km2 con aproximadamente 200.000 en ese territorial y abarca los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare.

⁵⁹ Rangel Suárez, Alfredo (2001): Guerra Insurgente: Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia, Bogotá. Intermedio. Pardo, op cit.



éste mecanismo se explotó de tal manera que se convirtió en una forma de aprovechar el control territorial, y alternativa muy rentable de depredación en la nueva modalidad de “clientelismo armado”⁶⁰

“Podemos decir que los objetivos internacionales de la guerrilla se volvieron municipales y la desproporción que existía entre unos fines pretenciosos – la revolución latinoamericana- y unos medios modestos, - la recuperación de las armas -, se ha revertido hacia un nuevo balance entre unos fines más modestos, - el poder municipal- con unos recursos casi ilimitados. LA GUERRILLA DESCENDIO DE LA IDEOLOGIA AL PRAGMATISMO, DEL REDENTISMO A LA “REAL POLITIK”⁶¹

Las FARC, entretenidas en el manejo de las finanzas que les proporcionaban el narcotráfico y las generadas por la depredación, hacen un giro importante: el Mono Jojoy afirmaba en comunicación radial “ustedes dedíquense a lo suyo, dejen que las minas hagan su trabajo”⁶². Este cambio en la táctica de la guerrilla se evidencia en las estadísticas presentadas por la Fundación Seguridad y Democracia (2004); se está recurriendo cada vez más a las minas antipersonales, a las emboscadas con explosivos en las vías que, según las estadísticas el Comando General de las FFMM han producido en 2007 el 48% de las muertes de los militares en acciones de combate, disminuyendo los ataques a puestos o guarniciones militares o de policía. De esta manera se refleja un proceso involutivo en la organización, que avanzó hasta la fase de guerra de movimientos en los primeros años de los noventa para retroceder a guerra de guerrillas convencional desde 1998, presentándose después del 2003 un incremento en las acciones típicamente terroristas, atentados dinamiteros tales como vehículos en centros urbanos.

16.1. La Política

Aunque se considere utópico, las FARC han querido reemplazar en su totalidad el actual esquema político de los colombianos por otro radicalmente opuesto, un régimen autoritario o comunista radical.

La organización del Estado Social de Derecho, en forma de República Democrática, el ejercicio pleno de las libertades, no es concebible para quienes han aprendido a apoderarse de todo con el uso de las armas en una sociedad dedicada prioritariamente al narcotráfico, que es el caso de las regiones cocaleras o el de una sociedad que los soporta, porque no hay presencia de la fuerza pública y ellos, las FARC se constituyen en la única “autoridad” visible, de presencia permanente y eficiente. Muchos esperarían que “La dictadura del proletariado” en términos marxistas, quedaría relegada a la participación en política de los dirigentes de las FARC, para acceder al poder y gobernar o cogobernar. Nada más soñador. El poder político como lo conciben los intelectuales no es el “poder” de las FARC. Las pretensiones políticas de las FARC en las mesas de negociaciones, acuerdos de paz, conversaciones, diálogos, que uno tras otro gobierno ha pretendido desarrollar con las FARC, no se pueden reducir a diminutas modificaciones políticas o económicas que por la vía de los actos administrativos se puedan hacer. Las pretensiones y propuestas de las FARC requieren

⁶⁰ Pizarro Leongómez, Eduardo y Orlando Melo, Jorge (2004), Una Democracia Asediada. Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia, Bogotá, Norma.

⁶¹ Rangel, “Perdiendo la guerra sin darse cuenta” *Estrategia*, op. cit. Sección Política, 15 de septiembre de 1996.

⁶² *Comunicación radial con los frentes del Bloque Oriental y Sur*. Fuente: Archivos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (FFMM) de Colombia, (mayo 2005).



de un esfuerzo gigantesco por parte del Estado colombiano y de sus fuerzas políticas que necesariamente implicarán grandes modificaciones a la Constitución vigente.

Por estas razones, la propuesta política de las FARC no termina con la firma de un acuerdo de paz, ni con la entrega de armas, ni con la desmovilización de los insurgentes. La paz de las FARC, desde el punto de vista político no solo requiere reformas que modifiquen el actual esquema de Estado, en donde por lo menos, se garantice entre otras cosas la participación activa y visible de las FARC en la toma de decisiones, la paz de las FARC requieren la entrega de un territorio, en el que conserven las armas, el dominio absoluto de la economía y la población que viva en ese territorio, con minúsculas organizaciones comunitarias que asociadas tengan una sumisa actividad política aplicando como “metáfora edilicia” en la realidad regional “poder total” sobre los ciudadanos y una bien manejada imagen de “bolivarianizado” socialismo en la imagen internacional. Prosiguiendo con la tendencia mundial de los partidos comunistas, especialmente europeos, luego del desplome del “real socialismo”, muchos de ellos prefirieron convertirse en opciones políticas “social – demócratas” sin abandonar la ideología comunista, dando ahora la imagen de comunistas “transformados o reformados”⁶³. Estos partidos han obtenido resultados favorables en la contienda electoral de sus respectivos países, especialmente en Latinoamérica, donde adicionalmente se percibe un “nuevo populismo” y el llamado “socialismo del siglo XXI”. Las FARC continúan mostrándose como un movimiento marxista –leninista, están por diversas razones lejos de ser realmente un movimiento ideológico ortodoxo comunista, al convertirse prioritariamente en una poderosa mafia dedicada al narcotráfico, la transformación del movimiento subversivo en una importante y productiva organización financiera. El “Movimiento Bolivariano” inaugurado en la zona de distensión no logró proyectarse como las FARC esperaban, pues todo parece indicar que pretendían que una vez firmados los acuerdos de paz, este partido político entraría a participar legítimamente en los tres niveles de decisión política: El nivel local, regional y nacional, contando que no habría posibilidad de competencia política en aquellas regiones en donde las FARC tenían influencia desde hace varios años atrás. Además, la meta es transformar al nuevo partido en una nueva opción política diferente a la de los partidos tradicionales, rompiendo con la tradición bipartidista del sistema político colombiano que ya fue lograda por el “Polo Democrático”.

Las FARC han mostrado en anteriores procesos que de llegar a presentar una propuesta política sería la siguiente:

Conformación de un nuevo gobierno nacional pluralista, patriótico y democrático: Este nuevo gobierno tiene como característica primordial la presencia de los miembros de las FARC en representación de los sectores sociales excluidos por el actual sistema político. Los miembros de las FARC deberán tener amplios espacios de representación en todos los estamentos públicos del país, con un tiempo suficiente y garantizado en los cargos más importantes de las corporaciones públicas.

Sistema legislativo Unicameral: plantearían reducir a una sola cámara el Congreso de la República, transformando la composición actual. En primer lugar, las FARC como partido político deberá tener garantizado, la presencia de un mínimo de senadores. Sin exigir un mínimo de votos para ser elegidos, pues consideraran tener garantizadas las curules independientemente del número de votos obtenidos. Una de las mayores fortalezas de las

⁶³ Strmiska, Maxmilian, “Aliados por patrimonio, divididos por opaco? Os partidos pós-comunistas da Europa”, *Cojuntura Política*, online review, Brazil (Junio 2001).



FARC en una negociación política, es haber aprendido de los errores cometidos por otros grupos desmovilizados como el M-19, que terminó perdiendo en pocos años las ganancias políticas obtenidas en las negociaciones.

Sistema económico proteccionista: Las FARC propondría un modelo económico similar al de Venezuela calcando las “misiones” que allí se están desarrollando en el Estado tenga gran influencia en los medios de producción, especialmente los servicios públicos y la explotación de los recursos naturales.

17. La Política de “Seguridad Democrática” como Mecanismo Eficaz para Contrarrestar la Plataforma Presentada por las FARC

En la actualidad no se puede hablar de las FARC sin necesariamente pensar en el presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez. Es obligado pensar en él, pues esta organización experimenta por primera vez en su historia un declive en el crecimiento numérico, pérdida del control territorial y disminución considerable de sus cuantiosos ingresos de dinero y lo que es peor para cualquier organización que se haga llamar marxista leninista, que pretenda lograr la toma del poder, es el deterioro de su imagen internacional.

La gestión de Uribe desde 2002⁶⁴ hasta diciembre del 2008 se puede resumir de manera global en los siguientes aspectos: Colombia ha logrado el record mundial en la erradicación de cultivos de coca, más de 66 hectáreas erradicadas cada año, por lo menos el 80% de las áreas cultivadas corresponden a zonas de influencia de las FARC; la reducción de miembros de los grupos armados al margen de la ley por capturas, bajas y desmovilizaciones en más del 50%; los llamados grupos de autodefensa, paramilitares se redujeron en más del 95%, quedando sólo pequeños grupos que no quisieron desmovilizarse y bandas emergentes que pretenden tomar el control en zonas dedicadas al narcotráfico para beneficiarse del vacío generado por la desmovilización que, por un proceso de paz, llevó a las AUC a entregar a 31.671 de sus miembros. A pesar de las críticas que se quieran hacer, el número de hombres y armas entregadas es muy superior al de los procesos de paz anteriores y a muchos otros incluso del mundo, como resultado de un conflicto interno; la reducción de la tasa de homicidios que era de 65 por cada 100.000 habitantes, pasando a 38 por cada 100.000, y la reducción de secuestros en un 89%. Pasaron al año de 2.882 a 315. La mayoría de estos secuestros son perpetrados por miembros de las FARC, siendo este delito la segunda fuente de financiación de ésta organización, pues, la primera es el narcotráfico, ya que se benefician del todas las fases de producción y las primeras de la comercialización.

En lo que respecta a grupo armado en sí, lo que podría calificarse como el esfuerzo por recuperar el monopolio de la fuerza por parte del Estado cabe destacar que la desmovilización voluntaria de las FARC llegó a la cifra nada despreciable de 10.272 y la del ELN segundo grupo en importancia de 2.222. Este proceso, el de “abandono voluntario de la lucha armada” en cantidades tan elevadas da muestras de la existencia de un proceso de descomposición interna muy grave, pues no solamente pudo el Gobierno Colombiano mostrar el más alto número o cantidad de incautaciones de armamento, municiones y explosivos, cocaína, heroína e insumos de los últimos 20 años, sino que, además, logró la reducción de la capacidad de violencia de las organizaciones armadas, pues los actos terroristas pasaron de de 1.645 a 243, es decir una reducción del 85%; la de homicidios colectivos de 115 a 19, una

⁶⁴ Fuente: Presidencia de la República de Colombia, en: <http://www.presidencia.gov.co/resultados/index.asp>



reducción en un 83.5%; capturas, llegando a la cifra de 23.208; y bajas, es decir los guerrilleros abatidos en combate, alcanzando la cifra de 7.767, cantidad que no tiene precedente en la historia del país.

En lo referente al “Control Territorial”, se han liberado zonas que tenían hegemonía de grupos armados, pues más de 360 municipios que no tenían presencia de fuerza pública ya la tienen y los alcaldes que ejercían desde no podían ejercer en poblaciones han regresado, vinculando además 1 millón 25 mil hogares a programas sociales como Familias en Acción.

18. Cambios Actuales en las FARC y su Nueva Plataforma. Las FARc y Alonso Cano

Los golpes que han recibido las FARC en el 2008, las colocan en una situación diferente. Sin Marulanda, su máximo y legendario cabecilla, sin Raúl Reyes, líder en las relaciones internacionales y quien pone en aprietos con la información del computador a todos sus aliados internacionales, sin el Negro Acacio y otros cabecillas de frente, quienes manejaban áreas muy importantes del narcotráfico y las finanzas, se ven forzados de manera urgente a retomar la combinación de todas las formas de lucha, la acción armada y financiera que ocupaba la prioridad de su tiempo e interés al encontrarse ahora en graves dificultades da paso al rescate de lo político.

Con la Política de Seguridad Democrática expiró el mito del guerrillero invencible, del empate estratégico y de imposibilidad de una victoria militar sobre la guerrilla. Esos guerrilleros que todos los días aparecían en las carreteras quemando carros, volando torres, secuestrando y asaltando, que se tomaban las poblaciones y puestos de policía, destruyéndolos sin que la Fuerza Pública pudiese impedirlo, que asaltaban y tomaban bases militares, secuestrando y matando a los soldados, y aquellos que ingresaban en ciudades secuestrando en su propia casa, incluso en aviones a quien querían, no se ven ahora.

Quienes comandan las FARC tenían que decidir, ante esta crítica situación y la muerte de Marulanda, quien dirigiría el Grupo Armado. Tenían dos opciones, el Mono Jojoi, un veterano guerrillero, campesino, reclutado desde niño, heredero de las tácticas guerrilleras de Tirofijo, o Alfonso Cano un ciudadano, de clase media, militante desde joven de la Juventud Comunista (JUCO), agitador estudiantil de la Universidad Nacional, donde cursó algunos años de antropología, más cercano a los planteamiento de Antonio Gramsci que a los de Mao. Venido a menos cuando los dueños de los frentes guerrilleros que manejaban el cuantioso dinero de la coca eran los que pesaban en las decisiones, pero pieza fundamental cuando había que manejar un proceso de negociación con el gobierno de turno.

Al decidir por Alfonso Cano es claro el viraje u orientación que tendrán las FARC. Cano como marxista otorga gran importancia al trabajo de masas, a la lucha política, a la acción urbana, al terrorismo selectivo y de gran impacto publicitario, a penetrar o minar las estructuras del Estado, la justicia, los sindicatos de base, consolidar el llamado poder popular y llegar con cuadros políticos a las comunidades indígenas, las universidades, los centros académicos, los medios de comunicación e inclusive las ONGs dando un especial énfasis a fortalecer el “Frente Internacional”⁶⁵.

⁶⁵ Bertrand de la Grange en un artículo titulado “Los tentáculos de las FARC en el mundo” hace un trabajo de investigación muy importante en este campo, describiendo la red internacional que poseen



Alfonso Cano, fundador del PC3 (Partido Comunista Colombiano Clandestino) y del Movimiento Bolivariano, negociador en Caracas y Tlaxcala, sabe qué quiere para las FARC y cómo podrá superar la actual crisis, y espera contar en un próximo gobierno con quien pueda jugar las cartas que sabe manejar.

Las FARC pueden jugar a ofrecer la tan anhelada paz y ésta podría convertirse en Colombia en una atractiva oferta electoral y con ello obtener el oxígeno que necesitan. Cuentan con amplios sectores de la opinión que en aras de la supuesta paz estarían dispuestos a dar por cancelada la llamada “Política de Seguridad Democrática” de Uribe. Verán en la continuación de esta política unos costos elevadísimos que el país no puede seguir asumiendo. Además podría difundirse la falsa idea de que ya cumplió su cometido.

La nueva estrategia de las FARC buscará probablemente para las elecciones presidenciales del 2010 apoyar y desarrollar acciones en favor de una opción populista, la que muy seguramente será elogiada y apoyada por aquellos sectores y personajes identificados con el llamado socialismo del siglo XXI como Hugo Chávez, Rafael Correa, Daniel Ortega y Evo Morales.

19. Perspectivas de Futuro Teniendo en Cuenta el Contexto Regional

19.1 Las FARC, el Foro de Sao Paulo y el Socialismo del Siglo XXI

A pesar de las actividades criminales de las FARC y su especial dedicación al narcotráfico, cuentan con un maquillaje político que les permite contar con un importante apoyo, solidaridad y respaldo en el contexto continental así como una posición de relativa aceptación en Europa.

Para comprender el contexto regional es necesario echar una mirada al Foro de Sao Paulo y el Socialismo del Siglo XXI-

19.1.1. El Foro del Sao Paulo

Toma su nombre de la ciudad brasileña, en la que se llevó a cabo la primera reunión⁶⁶. Es una organización política fundada hace dieciocho años que agrupa a casi todas las izquierdas de Iberoamérica, incluyendo los movimientos armados. En su fundación participaron tanto las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) como el ELN (Ejército de Liberación Nacional)⁶⁷. También está afiliado el Polo Democrático de Colombia, como lo afirma en el libro del mismo nombre el analista venezolano Alejandro Peña Esclusa⁶⁸.

http://decolombiaamigos.com/index.php?view=article&catid=37%3Ainformesdebase&id=55%3AAla-multinacional-farc&option=com_content&Itemid=56

⁶⁶ Foro de Sao Paulo. (2006). “Breve histórico del Foro de Sao Paulo”. Disponible en: http://www.who.is/websearch.php?current_name=forosaopaulo.org

⁶⁷ Peña Esclusa, Alejandro, “¿Qué es el Foro de Sao Paulo?”, junio de 2000 en <http://www.neoliberalismo.com/forosp.htm>

⁶⁸ Peña Esclusa Alejandro: “¿Qué es el Foro de Sao Paulo?”, *Fuerza Productiva*, n° 6 (2000).



Convocado por el Partido de los Trabajadores de Brasil y por el Partido Comunista de Cuba⁶⁹ con el fin de redefinir los objetivos y las actividades de la izquierda, luego de la caída del Muro de Berlín y el derrumbe del comunismo en la ex Unión Soviética.

A la convocatoria en 1.990, acudieron sesenta y ocho fuerzas políticas pertenecientes a veintidós países latinoamericanos y caribeños⁷⁰. Entre los que cabe destacar El Partido de los Trabajadores (PT) del Brasil, el Frente Amplio de Uruguay, el Partido Socialista de Chile, La Izquierda Unida del Perú, El Movimiento Bolivia Libre y el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia, el Partido Socialista Ecuatoriano, el Movimiento Quinta República (MVR) de Venezuela, ahora llamado Partido Socialista Unido de Venezuela), el Partido de la Revolución Democrática (PDR) de México, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el Movimiento Lavalas de Haití, y todos los partidos comunistas de la región, incluyendo el de Cuba. Según sus dirigentes “en su seno existen fuerzas de izquierda de los más diversos orígenes, marxistas o no marxistas, algunas identificadas con la Teología de la Liberación, grupos nacionalistas, organizaciones con dilatadas trayectorias dentro del sistema político legal, otras obligadas a extensos recorridos por los caminos de la clandestinidad, entre ellas varias que han transitado por la vía armada”⁷¹.

Aunque las FARC no siguen públicamente en el Foro de Sao Paulo, pues, los gobiernos de Chile, Brasil y Uruguay lo consideran inconveniente. Nicaragua, Venezuela y Ecuador no se oponen a su participación. Los integrantes del Foro nunca han admitido el carácter terrorista de las FARC, ni protestaron por el amparo que el gobierno ecuatoriano le dio a esta organización en su propio territorio. Al contrario, expresaron su protesta por la incursión militar de Colombia que produjo la destrucción del campamento de Raúl Reyes y la muerte de este dirigente de las FARC, a pesar de la reiterada petición que hacía el gobierno colombiano a Ecuador para que actuara frente a esta casi autorizada presencia de las FARC en su territorio.

No puede hablarse de unanimidad en el Foro, pues, efectivamente no existe entre un grupo armado como las FARC colombianas y el Partido de la Revolución Democrática (PDR) de México o el Partido Socialista de Chile identidad y unidad política u objetivos comunes, pero sí solidaridad y sí puntos iniciales de convergencia como el rechazo a la globalización, al llamado neoliberalismo, a las llamadas oligarquías, al imperialismo y a las desigualdades que sus miembros le imputan al capitalismo. EL FSP opina: “la izquierda debe coordinar y centralizar las reacciones contra el neoliberalismo, provengan o no de sus propias filas, y captar las organizaciones populares que surjan como respuesta a las injusticias provenientes del modelo capitalista moderno”⁷².

La solidaridad se manifiesta entre los miembros del Foro de Sao Paulo de muy diversas maneras. El presidente brasileño le da abiertamente y públicamente su apoyo. Días

⁶⁹ Fuente: Fundación Nacional Cubano Americana en: <http://canf.org/2004/1es/ensayos/2004-mar-31%20EL%20FORO%20DE%20SAO%20PAULO%20LA%20INTERNACIONAL%20TERRORISTA%20DE%20FIDEL.htm>

⁷⁰ Foro de Sao Paulo, *op. cit.*

⁷¹ Baráibar, C. Bayardi, J. (Julio 2000): *El Foro de Sao Paulo, ¿Qué es y cuál es su historia?*, en <http://www.asamblea.org.uy>. En la actualidad no funciona esta página, pero pueden verse enlaces de Asamblea Uruguay en <http://www.rebelion.org/hemeroteca/internacional/040613lopez.htm> ; <http://www.google.com/Top/World/Espa%C3%B1ol/Regional/Am%C3%A9rica/Uruguay/Sociedad/Pol%C3%A9tica/Partidos/> ; <http://www.eltimon.com/directorio/IF.shtml>)

⁷² Foro de Sao Paulo, *op. cit.*



antes de las elecciones presidenciales de noviembre de 1.996 en Venezuela, Lula declaró en Caracas: “ *El mismo pueblo que me eligió, que eligió a Kirchner, a Evo Morales, que eligió a Daniel Ortega, sin duda te irá a elegir Presidente de la República de Venezuela en un segundo mandato* ”⁷³. De igual manera expresaron en Santiago de Chile su apoyo a Evo Morales durante la reunión de Unisur convocada por la presidenta Michèle Bachelet.

Los objetivos del Foro de Sao Paulo para asegurar su expansión en América Latina apuntan primero a El Salvador donde esperan el triunfo del candidato del Frente Farabundo Martí. Luego a Colombia, ya que la antigua vinculación de las FARC y del ELN, y la más reciente del Polo Democrático, abren las esperanzas de que, si el presidente Uribe renuncia a la opción de un tercer mandato, la dispersión de sus seguidores permita el acceso al poder de un candidato de sus simpatías. Perú es otro de sus objetivos.

19.1.2. El Socialismo del Siglo XX

Puede apreciarse que el rumbo tomado por el presidente de Brasil Lula da Silva se aparta un poco del tomado por el presidente de Venezuela Chávez y su “Socialismo del Siglo XXI”, que pretende esbozar el rumbo del Foro y de la política de toda Sur América basando su esperanza en una crisis económica generalizada en donde, “el capitalismo herido en sus entrañas, se encuentre con una parálisis de su aparato productivo y esto le permita mayor maniobra al movimiento revolucionario internacional y la irrupción de un nuevo proyecto histórico”.

Un grupo armado que había perdido todo horizonte político y que había sucumbido ante el dinero del narcotráfico convirtiéndose en una poderosa mafia, encuentra la forma de sobrevivir en el ambiente político internacional y tener un discurso que vender en el ambiente nacional; decir que son comunistas simplemente, en estos momentos históricos, no tenía vigencia ni presentación. Pedro Antonio Marín adoptó el marxismo leninismo y cambió de nombre cuando no podía seguir siendo bandolero. Cuando el comunismo cayó quedaron perdidos en el horizonte político y sin justificación. Para justificar su existencia adoptaron entonces el “pensamiento” “Bolivariano” y al hacerse llamar así muestran una vez más su capacidad de camuflarse, de adaptarse a los cambios globales. Recordemos que en la postguerra se hicieron llamar “Fuerza Armadas Revolucionarias”, con el triunfo de la revolución nicaragüense “Ejército del Pueblo” y con la era Chávez ponen el énfasis en su conversión al Bolivarianismo y pretenden hacer creer que están interesados en hacer parte de la Revolución Bolivariana.

19.1.2.1. La Revolución Bolivariana

La revolución Bolivariana no solo es un tema venezolano, implica como el presidente de Venezuela lo ha expresado en repetidas oportunidades en sus frecuentes alocuciones presidenciales, en un tema continental e incluso mundial que él dirige y que cuenta seguidores en todas partes. Según [Hugo Chávez](#) “*Hemos asumido el compromiso de dirigir la Revolución Bolivariana*”⁷⁴ *hacia el socialismo y contribuir a la senda del socialismo, un socialismo del siglo XXI que se basa en la solidaridad, en la fraternidad, en el amor, en la libertad y en la igualdad*”⁷⁵

Esta evolución puede ser definida como un proceso de transformación caracterizado por cuatro macro dinámicas:

⁷³ Peña Esclusa, Alejandro: “Radiografía del Foro de Sao Paulo”, *Fuerza Productiva*, no. 7, (2000).

⁷⁴ <http://www.viejoblues.com/Bitacora/node/2079>

⁷⁵ http://www.inces.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=266&Itemid=268



1. La revolución antiimperialista.
2. La revolución democrática-burguesa.
3. La contrarrevolución neoliberal.
4. La pretensión de llegar a una sociedad socialista del siglo XXI.⁷⁶

La última etapa tiene lugar desde el 30 de enero de 2005. El derrotero que el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez tomó públicamente⁷⁷, el Socialismo del siglo XXI⁷⁸ se convierte en punto de referencia y para llegar a este socialismo habrá una etapa de transición que denomina como *Democracia Revolucionaria*.

Sobre esta Democracia Revolucionaria es necesario tener en cuenta que Fidel Castro hizo una revolución armada para tomar el poder político. Chávez toma el poder político para hacer una revolución armada, partiendo del presupuesto que en una democracia vale lo mismo el voto de un gerente que el de un indigente y los votos de los indigentes Chávez sabe cómo comprarlos, los de los gerentes no contaban para él, es más les llamaba “Pipiyankis”, esbirros del capitalismo. Los precios que el petróleo había alcanzado antes del 2008 le permitieron extender su influencia más allá de sus fronteras. Las FARC lo llaman “Comandante Chávez”, las referencias mutuas de admiración y coincidencia ideológica son públicas y frecuentes⁷⁹.

Desde esta perspectiva, las FARC podrán en el contexto regional ganar el espacio que en el interior del país tienen perdido.

20. Observaciones Finales

Los Intelectuales, académicos y politólogos pueden ver en la evolución y desarrollo de las FARC una dinámica que no es ajena a las organizaciones armadas de otros países que se encuentran en vías de desarrollo.

Los países con fuerzas públicas débiles, pequeñas o de escasa capacidad, dejan un espacio vacío que es llenado por habitantes violentos quienes disputan al Estado en esencia el monopolio de la tributación, pues es este su principal objetivo, se llega a él cuando los habitantes violentos ya organizados han perfeccionado los mecanismos de apropiación de riqueza mediante el terror y la violencia. Los ciudadanos indefensos terminan pagando para sobrevivir. El Estado pierde progresivamente el monopolio de la fuerza y por ende el control territorial. Gracias a justificantes políticos, económicos o religiosos, este proceso depredador

⁷⁶ Discurso pronunciado en el “XVI Festival de la Juventud” , viernes 19 de agosto de 2005.

⁷⁷ V Foro Social Mundial, en el marco de la revolución bolivariana ver:
http://www.inces.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=266&Itemid=268
http://www.forumsocialmundial.org.br/noticias_textos.php?cd_news=458
http://www.profesionalespcm.org/_php/MuestraArticulo2.php?id=2117
http://www.profesionalespcm.org/_php/MuestraArticulo2.php?id=2117

⁷⁸ concepto ideado por Heinz Dieterich Steffan, a partir de 1996 ver:
http://www.inces.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=266&Itemid=268 ;
<http://www.aporrea.org/ideologia/a32717.html>

⁷⁹ Human Rights Watch pidió al gobierno venezolano aclarar de manera detallada en qué consiste su relación con la guerrillas colombianas: <http://www.hrw.org/en/news/2008/06/02/venezuela-aclare-relaci-n-con-guerrilla-colombiana>



y de saqueo es justificado y si es publicitariamente bien presentado a la comunidad internacional en la medida que se pueda camuflar o asociar a corrientes ideológicas de amplia aceptación, especialmente si son de izquierda, como lo muestra el caso de las FARC, podría decirse que adquieren patente de corso. Si su propaganda difunde la búsqueda de ideales nobles o existe la posibilidad de culpar al gobierno de situaciones reprochables, no importa cuanta barbarie cometan, se justifican, adquieren respaldo y solidaridad.

Los Estados débiles tienden a fracasar perdiendo incluso si no en todo el territorio sí en amplias zonas el monopolio de la ley, sobreviviendo gracias a que en amplias o importantes áreas mantienen algún tipo de control, pero el proceso avanza como una enfermedad que termina descomponiendo, fragmentando y debilitando de manera considerable, la economía, la convivencia y la paz de todos los ciudadanos, para luego convertirse en un problema para los países vecinos y luego en un problema internacional.

La capacidad violenta de los grupos armados crece en la medida que crezca su capital, y su control territorial; jamás se saciaran, devorarán día a día mas territorio y desearán más capital; se convierten en poderosas mafias que se camuflan en corrientes políticas o religiones, según convenga de acuerdo a la dinámica social e histórica de la zona de influencia. No dejarse engañar por el maquillaje del grupo y calificarlo por sus acciones y no por sus justificantes será de vital importancia para la paz y seguridad de todas las democracias del mundo.





EL ISLAM POLÍTICO EN MARRUECOS. DOS ESTRATEGIAS ENFRENTADAS: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL FRENTE A OPOSICIÓN DESDE FUERA¹

Beatriz Tomé Alonso²

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Con el desgate de otras fuerzas de oposición y con una enorme capacidad de movilizar a las masas, el Islam Político representa hoy uno de los mayores desafíos para los regímenes árabes; de forma particular para el marroquí, pues los islamistas entran en un campo que el monarca alauita ha utilizado tradicionalmente para su legitimación política: el religioso. Tras analizar las principales causas, de orden socio-económico y político, que han creado un ambiente favorable para la implantación del Islamismo en Marruecos, el presente artículo se centra en el estudio de los dos grandes movimientos islamistas moderados, que han renunciado explícitamente al uso de la violencia: el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) y Justicia y Espiritualidad (JE). Se examinan sus diferentes opciones estratégicas y las consecuencias de éstas sobre los propios movimientos y sobre el sistema político marroquí. El artículo concluye con la afirmación de que la verdadera oposición al régimen marroquí viene de la mano de Justicia y Espiritualidad porque es precisamente el movimiento del jeque Yassine el que mejor ha sabido escapar a las estrategias ideadas desde el poder para contener el fenómeno islamista.

Palabras clave: Marruecos; Islamismo; PJD; Justicia y Espiritualidad.

Title in English: "Moderate Political Islam in Morocco. Two Different Strategic Options: Institutional Participation vs Opposition from the Outside."

Abstract:

Because of the weakening of political opposition forces and as a result of his big capacity to mobilize the masses, Political Islam is nowadays one of the mayor challenges that Arab regimes have to face. In the Moroccan case, the Islamists have entered into a field that the Alaui monarchy had traditionally used for its political legitimation: the religious domain. After analyzing the main socio-economic and political causes that have created a favourable environment for the establishment of Islamism, this article is focused on the study of the two main moderate Islamist movements, that have explicitly renounced violence: the Justice and Development Party (PJD) and Justice and Spirituality (JS). This article examines their different strategic options and the consequences that they entail for their own movements and for the Moroccan political system. The article concludes that the true opposition to the Moroccan regime comes with Justice and Spirituality. It is the Yassine's movement the political force which has better escaped from the political strategies designated by the king and the government in order to contain the Islamist phenomenon.

Keywords: Morocco; Islamism; PJD; Justice and Spirituality.

Copyright © UNISCI, 2008.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹La autora quiere agradecer a los profesores Antonio Marquina y Carlos Echeverría los comentarios y sugerencias que hicieron sobre la primera versión de este texto.

² Beatriz Tomé Alonso es investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: beatriz.tome@hotmail.com.

1. Introducción

El Islamismo no constituye un fenómeno compacto y homogéneo. En Marruecos tampoco. Y esta falta de homogeneidad se trasluce en las diferencias ideológicas, históricas y de estrategia de los movimientos que operan bajo la palabra “Islamismo”. Así, en lugar de hablar de “Islamismo marroquí”, resultaría más conveniente referirnos a los “Islamismos marroquíes”, pues no es sólo que sean diferentes, si no que a veces se inscriben en la lógica de la mutua competencia.

Tres círculos constituyen esta amalgama islamista: el de la participación en la vida política, mediante la concurrencia en las elecciones y la inclusión en las instituciones, cuyo máximo exponente es el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD); el del asociacionismo militante, formado por grupos no constituidos como partidos políticos que, actuando como “outsiders”³, persiguen alcanzar sus objetivos mediante la movilización social, tal es el caso del movimiento dirigido por Abdessalam Yassine, Justicia y Espiritualidad (JE)⁴; y finalmente, el del Yihadismo Salafista, que recurre a la violencia para conseguir sus objetivos políticos⁵.

Este artículo permanece en el marco creado por los dos primeros círculos -marco al que nos referiremos como “Islam Político moderado”⁶- y se limita a sus dos movimientos más representativos⁷: el PJD y Justicia y Espiritualidad. Ambos han renunciado explícitamente a la violencia (excepto en casos de ocupación) y actúan en el campo social y político para conseguir sus objetivos. Dos motivos han hecho que nos decidiéramos a no incluir el Yihadismo Salafista en nuestra investigación. El primero, de orden académico, al considerar que su naturaleza y características son diferentes⁸. Y el segundo, y más importante, de índole

³ El término “outsider” ha sido tomado de Francesco Cavatorta, que lo utiliza en su artículo Cavatorta, Francesco: “Neither Participation nor Revolution: The Strategy of the Moroccan Jamiat al-Adl wal-Ihsan”, *Mediterranean Politics*, vol. 12, nº3 (noviembre 2007) refiriéndose a Justicia y Espiritualidad y haciendo hincapié en su decisión de permanecer fuera del sistema político marroquí.

⁴ El nombre original del movimiento (*Jamiat al-Adl wal Ihsan*) es traducido en algunas obras como “Justicia y Caridad”; nosotros, sin embargo, en línea con otros autores, preferimos la traducción “Justicia y Espiritualidad” porque es ésta la fórmula empleada por el movimiento en sus auto-traducciones (<http://yassine.net> o en <http://nadiayassine.net/en/index.htm>).

⁵ La diferenciación entre los diferentes círculos es muy útil para el análisis, pero tenemos que tener siempre presente que no se trata de compartimentos estancos.

⁶ Somos conscientes de la controversia que suscita el término “moderado” cuando acompaña al de “Islamismo”. Para el marco de este análisis, incluiremos dentro del “Islamismo moderado” a aquellos movimientos que cumplan, al menos, la primera condición a la que se refiere Khalil Al-Anani en Al-Anani, Khalil: “Moderate Islamists and the future of Political Reform in the Arab World”, *The Brookings Institution* (8 de septiembre de 2008): “they should play politically in a very peaceful way”. Este mismo autor señala otras dos condiciones más para que los Islamistas puedan considerarse *completamente* moderados: “they should accept the democracy values, such as diversity, plurality, tolerance, and, of course, equality” y “they should accept the principle of rotation of power by elections”.

⁷ Según el Ministerio del interior marroquí (www.election2007.gov.ma), el PJD obtuvo en las últimas elecciones nacionales, celebradas en 2007, un total de 545.636 votos, convirtiéndose así en la segunda fuerza más votada. La Asociación Justicia y Espiritualidad tiene unos 300.000 adeptos y simpatizantes, según estimaciones de Malika Zeghal en Zeghal, Malika (2005): *Islam e Islamismo en Marruecos*, Barcelona, Ediciones Bellaterra. Para determinar el número de adeptos a Justicia y Espiritualidad, tenemos que recurrir a estimaciones pues la organización no da cifras exactas de sus miembros alegando que desea evitar represalias puesto que no está legalizada.

⁸ En este sentido, seguimos la línea de autores como Mohamed Darif: “en general, los salafistas combatientes tienen grandes diferencias ideológicas y doctrinarias con los islamistas” en Soto, Paco (2005): “Entrevista con Mohamed Darif, Islamólogo” en *El Islamismo Político en Marruecos. Retrato desde dentro*, Barcelona, Flor del Viento Ediciones, p.48. También International Crisis Group diferencia entre tres bloques de activismo: el Político, el Misionario y el Yihadista (“the Islamic armed struggle, which exists in three main variants: internal

práctica. Los grupos que en Marruecos recurren a la violencia para hacer valer sus planteamientos han de ser relacionados con una dinámica internacional más extensa de terrorismo ligado a Al-Qaeda. Y nosotros pretendemos que nuestra investigación se mantenga dentro de las fronteras marroquíes.

1.1 El Islam Político: Un reto para el Régimen Marroquí

Con el desgaste de otras fuerzas de oposición, el Islamismo representa hoy uno de los mayores retos para los regímenes árabes; de forma especial para el marroquí, pues los Islamistas entran en un campo que el monarca alauita ha utilizado tradicionalmente para su legitimación política: el religioso. Un campo que la monarquía se ha esforzado y se esfuerza por mantener bajo su dominio exclusivo. La fuerza de los islamistas reside en su enorme capacidad de movilización. En palabras de Tozy, “el Islam consigue movilizar a mucha gente, porque en tanto que cuerpo teórico defiende una serie de valores que hablan de justicia y equidad. Los islamistas han sido muy hábiles, saben cuáles son los problemas de la gente, han elaborado un discurso sencillo y hasta simplista y demagógico, pero que llega al corazón de millones de personas.”⁹

Durante años, se pensó que la autoridad religiosa que emanaba del monarca, en tanto que “Comendador de los Creyentes”, funcionaría como “escudo” contra el auge del Islam Político. No ha sido así. Los atentados del 16 de mayo de 2003 en Casablanca hicieron despertar al país: perpetrados en suelo marroquí, por marroquíes y con víctimas marroquíes¹⁰. No sólo el Islam Político era una realidad en el campo institucional y social; también se había radicalizado hasta convertirse en violento. Malika Zeghal lo explica así: “Los islamistas, mediante sus reivindicaciones y, en algunos casos, por su afán de participación política, han lanzado a la monarquía un verdadero reto: se dirigen directamente al poder, a veces a partir del conflicto y a veces con el diálogo...”¹¹ El régimen teme además que la tendencia de los Islamistas no violentos a islamizar la sociedad y la política cuestione la legitimidad del sistema político, que está basado en la preeminencia del monarca, y creen así una situación que puede ser además explotada por actores violentos.¹²

Este artículo sostiene la tesis de que la verdadera oposición al régimen marroquí no viene del PJD, sino de la mano de la Asociación Justicia y Espiritualidad. Porque es precisamente el movimiento del jeque Yassine el que mejor ha sabido escapar a la doble estrategia de contención del Islamismo ideada desde el poder. Una estrategia basada principalmente en dos ejes: la inclusión en el sistema de una parte de la contestación islamista (el caso del PJD) y la represión de los elementos radicales del *salafismo yihadi*¹³. La no integración en el marco institucional –y la consecuente no concurrencia a las elecciones- ha

(combating nominally Muslim regimens considered impious); irredentist (fighting to redeem land ruler by non-Muslims or under occupation); and global (combating the West). The characteristic of this actor is, of course, the fighter”) en ICG: “Understanding Islamism”, *Middle East/North Africa Report* Nº37 (2 de marzo de 2005), p.1. Aunque también es cierto que existen autores, como Mohamed Berdouzi, que afirman en Soto, Paco (2005): “Entrevista a Mohamed Berdouzi, Politólogo marroquí”, *op. cit.*, p.57 que aunque “es evidente que todos los islamistas no son terroristas, y que algunos son abiertamente contrarios al terrorismo (...) existen lazos indirectos entre unos y otros.”

⁹ Soto, Paco (2005): “Entrevista a Mohamed Tozy, Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Casablanca” en *op. cit.*, p. 42.

¹⁰ Zeghal, *op. cit.*, p. 14.

¹¹ *Ibid.*, p. 13.

¹² Alonso, Rogelio y García Rey, Marcos: “The Evolution of Jihadist Terrorism in Morocco”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 19, nº 4 (diciembre 2007), p. 583.

¹³ *Ibid*, *op. cit.*, p. 583.

permitido que este movimiento –no legalizado pero sí tolerado por el poder- conserve su halo de “oposición independiente” sin que, gracias al enorme apoyo popular del que disfruta, la represión, aumentada desde los atentados del 2003, sea insostenible¹⁴.

El PJD se ha integrado en el sistema y acepta sus “reglas de juego”, viendo así mermada su capacidad de actuación en un sistema que limita su acceso al poder. Como partido político, no cuestiona la monarquía y aboga por una transformación “dirigida” desde dentro. Se inscribe dentro de los límites marcados por una Constitución que consagra el papel preeminente del rey. Según sus detractores, tal es su inserción en el sistema que se merecen el calificativo de “islamistas de palacio”¹⁵. Frente a esta “oposición leal”¹⁶ que busca cambiar el sistema utilizando sus propios instrumentos, la estrategia de Justicia y Espiritualidad es bien distinta: pretende llegar al poder mediante la conquista de la sociedad. Al no participar en él, no reconoce la legitimidad del sistema y su fuerte oposición al mismo sólo puede entenderse si la inscribimos en el cambio de discurso que se ha producido en los últimos tiempos. De “apoyar” la monarquía como institución, pero condenar la forma en que se ejercía¹⁷, ha pasado a mencionar, sino como doctrina del movimiento sí a través de su líder más visible - Nadia Yassine-, el modelo republicano por ser “el más cercano a la concepción” del movimiento¹⁸.

1.2. Las Condiciones para el Desarrollo del Islam Político en Marruecos

El amplio apoyo popular del que gozan los islamistas parece estar fuera de toda discusión. Han sido varios y diversos los factores que han contribuido a este auge. Si entre ellos encontramos la apertura del sistema político y la ineffectividad de la tradicional oposición secular¹⁹, no hay que menospreciar la eficiente organización de estos movimientos. Ésta permanece asegurada gracias a su independencia económica²⁰. Se alejan así de la aureola de corrupción que sí envuelve a otras formaciones y a la que señalan como una de sus grandes enemigas. Pero la mayoría de los especialistas coinciden en señalar dos ejes fundamentales en torno a los que se organizan las causas que han contribuido de forma definitiva a la emergencia y consolidación del Islam Político en Marruecos: las condiciones socio-económicas, extensibles en la mayoría de las ocasiones al resto de países árabes, y las circunstancias políticas particulares del régimen aluita²¹.

¹⁴ En entrevistas concedidas por Nadia Yassine (y accesibles a través de su página web: <http://www.nadiayassine.net/sp/index.htm>, en árabe, español, francés e inglés), ésta acusa siempre al régimen de perseguir y “molestar” a los miembros de Justicia y Espiritualidad cuando se dirigen a las reuniones, por ejemplo.

¹⁵ Zeghal, Malika: “Participation without power”, *Journal of Democracy*, vol. 19, nº 3 (julio de 2008), p.36.

¹⁶ Término que, según Zeghal, *Islam e Islamismo en Marruecos*, op. cit., utilizan los propios miembros del PJD para describir su postura respecto al gobierno “de alternancia” en el que se integra la USFP.

¹⁷ Zeghal, *Islam e Islamismo en Marruecos*, op. cit.

¹⁸ Entrevista a Nadia Yassine disponible en <http://www.nadiayassine.net/sp/page/10156.htm>.

¹⁹ Hamzawy, Amr: “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *Carnegie Papers, Middle East Program*, nº 93 (Julio 2008), p.7.

²⁰ Albrecht, Holger and Wagner, Eva: “Autocrats and Islamists: Contenders and Containment in Egypt and Morocco”, *Journal of North African Studies*, vol. 11, nº 2 (2006)

²¹ Algunos autores añaden a estas causas socio-económicas y políticas, un tercer eje ideológico y cultural. Es el caso de Mohamed Berdouci, que en Soto, Paco (2005): “Entrevista a Mohamed Berdouzi” en op.cit. p.56-60, señala que: “En Marruecos y otras sociedad árabe-musulmanas existe un caldo de cultivo social y cultural que favorece las ideas intolerantes. (...) circulan ideas y prácticas socioculturales profundamente reaccionarias y anacrónicas. Esas ideas son valores ajenos a la modernidad democrática y la base principal del integrismo. (...) Es evidente que la miseria, las desigualdades y el autoritarismo político son un buen caldo de cultivo para que los islamistas puedan reclutar gente, pero no son la causa más directa del fenómeno. (...) El integrismo son corrientes políticas, ideológicas y religiosas que persiguen objetivos muy concretos, y, mayoritariamente, están

1.2.1. Las Condiciones Socio-Económicas

Los fenómenos de desestructuración socio-económica que han recorrido en las últimas décadas tierras árabes han tenido también su réplica en Marruecos, creando una atmósfera propicia para el “germen” del Islamismo.

La inmigración del campo a la ciudad ha tenido grandes consecuencias. A las transformaciones en las estructuras productivas y sociales del país, con el crecimiento de los sectores de la industria y los servicios y la pérdida del patrón tradicional de familias extensas que se ocupan de todos sus miembros²², hay que sumar la transformación del espacio y el problema anejo de la rápida y desorganizada urbanización. Y es que los fenómenos de des-territorialización y de des-comunitarización van unidos. Ante la incapacidad del poder de hacer frente a las demandas de esta nueva población urbana, las ciudades se convierten en los nuevos espacios de protesta y oposición. Según Bichara Khader: “es la *ruralización* de las ciudades lo que constituye el fenómeno sociológico más impresionante. En efecto, el éxodo rural no solamente conmociona la ciudad y hace estallar el antiguo modelo urbano que establecía una real armonía entre la sociedad y su espacio, sino que hace perder a la ciudad todo su carácter simbólico al que correspondían numerosos valores económicos, sociales y culturales, incrementa la *indefinición urbana* reveladora de las dificultades de los poderes existentes para controlar este lugar estratégico, debilita el concepto mismo de ciudadanía y agudiza los fenómenos de segmentación.”²³

Los desequilibrios demográficos no hacen sino acentuar esta situación de inestabilidad. Hay que tener en cuenta la frustración de la creciente población joven, incapaz de compartir ni la prosperidad económica de las élites ni su poder en las instituciones del Estado. Una frustración que aumenta cuando el Estado falla en satisfacer las expectativas generadas por un sistema de educación extendido años antes y que encuentra salida, en parte, en la emigración, en parte en la adhesión a los movimientos islamistas. La estructura de la población marroquí es como sigue²⁴:

Pirámide demográfica	0-14 años: 30.5% (hombre 5,337,322/mujer 5,136,156) 15-64 años: 64.3% (h: 11,015,409/m: 11,069,038) Más de 64 años: 5.2% (h: 765,882/m: 1,019,412) (2008 est.)
Edad Media	<i>total</i> : 24.7 years <i>hombres</i> : 24.1 years <i>mujeres</i> : 25.2 years (2008 est.)

A este nada alentador panorama hay que añadir las dificultades económicas agravadas en gran medida por las altas tasas de desempleo. Conviene no perder de vista que aunque el porcentaje medio estimado de parados en Marruecos es del 9.8%, en los núcleos urbanos asciende al 20%²⁵.

dirigidas por intelectuales de clases medias (...) Cualquier corriente político-ideológica radical siempre podrá explotar la pobreza o las injusticias para reclutar militantes, ya sea anarquista, islamista, comunista o fascista. Pero la pobreza no va a generar necesariamente ninguna de estas corrientes.”

²² En opinión de Joan Lacomba: “... se constata la vinculación cada vez más estrecha entre el crecimiento incontrolado de la población urbana, el desarrollo de la pobreza y la creciente fuerza de los movimientos islamistas.”, en Lacomba, Joan (2000): *Emergencia del islamismo en el Magreb*, Barcelona, Catarata, p. 65.

²³ Citado por Lacomba, *op.cit.*

²⁴ CIA: “Morocco”, *The World Factbook*, (22 de enero de 2009) en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>

²⁵ Según The CIA World Factbook (CIA, *op.cit.*), la tasa de desempleo en Marruecos es de 9.8%, según estimaciones de 2007; pero este porcentaje aumenta hasta casi el 20% en las ciudades.

Los islamistas ocupan el espacio dejado por las viejas estructuras sociales y que los poderes del Estado no han sido capaces de sustituir. Canalizan el descontento de aquellos que no se han beneficiado de las transformaciones sociales y políticas y que tampoco han encontrado amparo y respuesta en las instituciones del Estado. De ahí la importancia de la vertiente social de los movimientos islamistas, que se ocupan de ofrecer educación o sanidad ante un gobierno desbordado. La pobreza, especialmente en las áreas urbanas, ha permitido a organizaciones de caridad islámicas privadas hacerse un hueco proveyendo a esos ciudadanos de una cobertura social mínima. Estas organizaciones han creado una red de apoyo a las familias que incluye alimentación, ropas, alojamientos y asistencia médica y, por supuesto, educación; reforzando así los lazos entre estas organizaciones y las comunidades, donde tienen gran influencia.²⁶

1.2.2. Las Condiciones de la Esfera Política

Los cálculos políticos del particular régimen marroquí han tenido un papel fundamental en la emergencia del Islamismo en Marruecos.

En el contexto de los años 70 –marcado por la Guerra Fría y por la Revolución iraní– se incrementa la cooperación entre el rey Hassan II y el régimen saudí. Responde a un doble interés. Desde el punto de vista político, el monarca aluita desea limitar la influencia de sus entonces mayores opositores: los partidos de izquierda y el jeque Yassine, que en 1974 escribe una carta abierta al rey titulada “El Islam o el diluvio”, en la que no sólo lo critica, sino que le habla “de tú a tú”, algo entonces inconcebible. La doctrina wahabí resulta útil por varios aspectos: 1) religiosamente radical, pero políticamente conservadora²⁷, es entendida como el contrapeso perfecto a la versión revolucionaria iraní; 2) el salafismo, al proclamar la vuelta a los *salaf* o piadosos ancestros, y, consecuentemente, defender la supremacía del hadiz, o dichos del Profeta, frente al empleo de la jurisprudencia musulmana, converge en el énfasis sobre los orígenes con la monarquía, que reclama la tradición y su ascendencia jerifiana como fuentes válidas de legitimidad política; 3) y al menospreciar y hasta condenar todas las manifestaciones religiosas que no reproduzcan “los primeros tiempos del Islam”, entre ellas las muy extendidas cofradías sufíes –de las que sale el jeque Yassine–, ofrece a la monarquía una coartada religiosa para criticar a estas cofradías “que amenazaban su poder, como la Sharqawiya y la Tayibiya, aliadas de las tribus bereberes, que el Majzén no podía controlar.”²⁸ Desde un punto de vista económico, los dólares saudíes permitían costear la muy cara campaña del Sahara. A cambio, Riad podía hacer proselitismo de su versión rigorista del Islam en las tierras de otro país más: el 70% de los centros de rezo de Casablanca han sido construidas con dinero saudí²⁹.

La entrada del wahabismo a las mezquitas marroquíes responde asimismo a una estrategia del entonces ministro de los Habús y Asuntos Islámicos, Abdelkader M'Dagri Alauí. En su opinión, “dado que la ola islamista sería inevitable y duraría varios decenios, el Estado no debe oponerse a ella, sino integrar progresivamente los movimientos

²⁶ Alonso y García Rey, *op. cit.*, p. 575.

²⁷ En contra de lo que muchos piensan, el radicalismo religioso no equivale necesariamente a radicalismo político. Como bien indica International Crisis Group, en ICG: “Islamism in North Africa I: The legacies of History”, *Middle East Briefings*, Nº 12 (abril de 2004), p.5: “Religious radicals may be politically moderate or conservative, and political radicals may be moderate or conservative in religious matters. Moreover, moderation or radicalism in doctrine are not necessarily guides to moderation (flexibility, pragmatism) or radicalism (intransigence, militancy, violence) in behavior.”

²⁸ Zeghal, *Islam e Islamismo...*, *op. cit.*, p. 46.

²⁹ Maghraoui, Abdeslam: “Behind the Moroccan Terrorist Connection: State Policies and Saudi”, *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 60/2004 (3/31/2004), p.2.

fundamentalistas.”³⁰ Impulsa así la creación de una “esfera de integración”³¹, dejándoles la puerta abierta para que se inserten en el tejido nacional. El daño colateral de esta práctica es que, con la entrada de los saudíes en las mezquitas “oficiales”, proliferan otras paralelas en las que controlar el discurso impartido resulta aún más complicado.

Si no hablamos ya de las alianzas externas del régimen, sino de su propia idiosincrasia, hemos de señalar que el hecho de que la legitimidad política del monarca se construya desde la legitimidad religiosa³² funciona como un arma de doble filo. Si bien pretende agrupar en torno a su figura las manifestaciones del Islam, también es más vulnerable a las críticas hechas en términos religiosos. A esto hay que sumar que Hassan II, con su ya famosa estrategia del “divide y vencerás” no permite la creación de una institución fuerte que acogiera a los ulemas y les permitiera expresar sus opiniones de manera unificada – y poderosa-. Prefiere su fragmentación para mantenerse como eje religioso central y evitar así una posible competencia. La contrapartida es que ante el discurso islamista, no puede existir una respuesta contundente desde el campo religioso porque éste está debilitado³³. Además, al no existir un organismo que agrupara al conjunto de ulemas, el control de los mismos se dificulta. Hay que supervisarlos uno a uno en los lugares de expresión religiosa, con lo que es difícil mantener un “islam oficial”³⁴.

A esto hay que sumar que, debido al doble movimiento de islamización de las sociedades árabes, éstas están muy preparadas para asumir el discurso islamista. Durante años, las autoridades marroquíes, como las de sus vecinos, han acudido al Islam para contrarrestar la influencia de la oposición izquierdista, identificada mayoritariamente como laica y que se hacía fuerte especialmente en los ambientes estudiantiles. Reforzaron entonces la tradición y conservadurismo religioso³⁵. Después volvieron a recurrir al Islam para reclamar su “versión” del mismo como correcta y frenar la influencia islamista. Pero el resultado es el contrario: el discurso religioso se elabora en espacios privados más difíciles de controlar por el poder. A esta islamización “desde arriba” hay que sumar la hecha “por debajo, bajo el efecto de la acción militante de los partidos políticos islamistas o de asociaciones religiosas”³⁶.

En este artículo trataremos de examinar las opciones estratégicas que han tomado el PJD y Justicia y Espiritualidad; así como las consecuencias y resultados de las mismas. Y es que, si bien los posicionamientos ideológicos merecen atención, no hemos de descuidar los cálculos pragmáticos de estos movimientos³⁷. No en vano el Islamismo es, sobretodo, una ideología política que ha demostrado una enorme capacidad de adaptación al entono. Las estrategias del PJD y de Justicia y Espiritualidad son bien distintas: frente a la participación institucional y la búsqueda del cambio “desde dentro” del primero, la ausencia del segundo, que, como “outsider”, busca conquistar la sociedad para acceder después al poder; frente a los puntos en común del PJD con los Hermanos Musulmanes, la especificidad eminentemente

³⁰ Ruiz Miguel, Carlos: “Integrismo y crisis política en Marruecos”, *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 82/2003 (03/06/2003), p.3.

³¹ *Ibid.*

³² “La ‘encomienda de los creyentes’ remite hoy tanto a la función de jefe supremo de la nación como a la identidad musulmana del reino jerifiano y de la gran mayoría de sus ciudadanos. La fusión entre fe religiosa, nación y soberanía –que también se encuentra en la divisa del reino “Dios, patria, rey”-...” en Zeghal, *Islam e Islamismo... op. cit.*, p. 15

³³ *Ibid.*, p. 24.

³⁴ *Ibid.*, p. 66.

³⁵ *Ibid.*, p. 87.

³⁶ Roy, Oliver (1992): *L'échec de l'Islam politique*, Paris, Éditions du Seuil, p. 81.

³⁷ Cavatorta, *op. cit.*, p. 385.



marroquí de Justicia y Espiritualidad, que no tiene nexos con organizacionales o ideológicos con otros movimientos islamistas³⁸.

2. El Partido de la justicia y el Desarrollo: Participación sin Poder³⁹

El PJD ha elegido la vía de la participación institucional como la mejor manera de conseguir sus objetivos, que gravitan en torno a la lucha contra la corrupción y la consecución del desarrollo: "... luchar contra la corrupción, sobre todo en la administración pública y en el aparato judicial. (...) moralizar la vida pública. La corrupción es el principal obstáculo para las reformas que tiene que llevar a cabo Marruecos y es un freno para el desarrollo. En segundo lugar, el PJD quiere combatir las desigualdades entre las diferentes clases sociales y regiones del país."⁴⁰

En la línea de otros movimientos islamistas que siguen la doctrina de "participation-comes-first", se compromete a "respetar y jugar según las reglas legales del juego político así como a buscar acuerdos consensuales sobre la conducta de los asuntos públicos."⁴¹ Su oposición, por tanto, desde dentro, no cuestiona a grandes rasgos el sistema. Así lo corroboran las palabras de su Secretario General: "El islam es el fundamento de la nación. El PJD defiende este fundamento y no estamos dispuestos a renunciar a él. Marruecos es un Estado musulmán y el rey es el Comendador de los Creyentes, y esto casi nadie lo cuestiona en Marruecos. Vamos a seguir apoyando el papel religioso que desempeña el rey Mohamed VI. Es una función sagrada."⁴²

Como consecuencia de su participación en el juego político, el PJD, desde que se presentara por primera vez a las elecciones en 1997 (entonces todavía bajo el nombre de MPCD: Movimiento Popular Constitucional Democrático) se ha ido desplazando progresivamente desde posturas más ideológicas hasta otras más pragmáticas. Durante el periodo 2002-2007, el énfasis recaía sobre aspectos éticos y religiosos, como la denuncia de la banca no islámica, del consumo de alcohol o de las prácticas inmorales relacionadas con el turismo, así como una encarecida defensa de la educación islámica⁴³. En la campaña electoral de 2007, sin embargo, los aspectos económicos y sociales son los protagonistas indiscutibles. Se señalan explícitamente como objetivos del partido establecer pilares seguros para una economía competitiva y abierta capaz de crear oportunidades de trabajo.⁴⁴ Los propios líderes del Partido definen así su paso firme hacia un mayor pragmatismo: "In the beginning we

³⁸ Hamzawy, "Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents", *op. cit.*, p.4.

³⁹ Zeghal, "Participation without power", *op. cit.*

⁴⁰ Estos son los objetivos declarados por su Secretario General en Soto, Paco (2005): "Entrevista con Saad Eddine El Othmani, Secretario General del Partido de la Justicia y el Desarrollo" en *op. cit.*, p. 165. Respecto a los objetivos de los movimientos islamistas reproduciremos las palabras de sus líderes, es decir, los "objetivos oficiales" del Partido o del Movimiento, aun siendo conscientes de que existen voces que desconfían de que sean estos los verdaderos objetivos. Un ejemplo de ello es el CRS Report to Congress (2006): *US Democracy Promotion Policy in the Middle East: The Islamist Dilemma*, Congressional Research Service, Washington DC, que en su página 11 afirma: "... like many Islamist groups across the globe, it is difficult to discern what the PJD's true goals and objectives are over the long term. Some believe that, although the party has agreed to work within the current system, it remains committed to establishing an Islamic State in Morocco with Islamic law, or Sharia, as the basis for legislation."

⁴¹ Hamzawy, "Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents", *op. cit.*, p.1

⁴² Soto, Paco (2005): "Entrevista con Saad Eddine El Othmani, Secretario general del Partido de la Justicia y el Desarrollo" en *op. cit.*, p. 164.

⁴³ Hamzawy, "Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents", *op. cit.*, p.1.

⁴⁴ *Ibid.*, p.13.

focused on articulating general principles. Over time we became more experienced and capable of evaluating government policy in a detailed way, as well as making political deals. This is progress, and we are looking to expand this expertise in the future.”⁴⁵

Son precisamente estas dos características –aceptación de las reglas del juego y pragmatismo– las que ponen al partido ante una difícil situación. ¿Cómo conseguir el balance entre dos lealtades de manera que éstas no sean excluyentes? ¿Cómo combinar la lealtad a un régimen que le ha permitido la participación política para conseguir dos de sus grandes objetivos –contener la influencia del islamismo y presentarse ante sus aliados occidentales como comprometido con la democracia– y la lealtad a sus votantes por los que además tiene que competir con otros movimientos islamistas⁴⁶.

2.1. El Debate entre dos Lealtades: el Régimen y los Votantes

La lealtad del partido al sistema –y por ende, a su pieza clave, la monarquía– ha estado garantizada desde su mismo nacimiento. En 1992, el monarca rechaza el intento de Ben Kirane de transformar el grupo islamista que había creado en la década de los 80 en partido político. Cerrada esta puerta, Ben Kirane abre una ventana: la integración de los miembros de su formación en una estructura política ya legalizada. Así, en 1996, éstos se unen al Movimiento Popular Democrático y Constitucional (MPDC), dirigido por Jatib. Es entonces cuando se “domesticar”: aceptan y asumen las condiciones que Palacio pone a su participación: reconocimiento de la encomienda de los creyentes, renuncia al empleo de la violencia y suscripción a la escuela jurídica malikí⁴⁷. A nadie se le escapa que Jatib contaba con la aprobación de Hassan II antes de abrir las puertas de su partido. No es hasta 1998, cuando se celebra el cuarto congreso nacional del MPDC, que este grupo, compuesto de trayectorias y pertenencias distintas y sin un claro liderazgo, asume el nombre de Partido de la Justicia y el Desarrollo.

El PJD, inscrito desde sus inicios en la categoría de “islamistas institucionales” y “obligado” muchas veces a adoptar y apoyar medidas impopulares, ha establecido dos grandes estrategias para mantenerse como un movimiento de oposición⁴⁸ y para conservar el contacto con unas bases que pueden ser seducidas por formas de protesta más radicales: 1) el mantenimiento de un doble lenguaje mediante su íntima relación con asociaciones islamistas de caridad y educativas menos pragmáticas; y 2) una enorme actividad parlamentaria para mostrar su inconformismo con el *status quo*.

El PJD ha planteado una “división de tareas” que le permite mantener la prudencia en sus afirmaciones –hasta decir que no se trata de un partido islamista, sino de un partido con referencias islámicas⁴⁹ – y conectar con la base con las manifestaciones más radicales de las organizaciones que le son anejas. Se ha convertido, por tanto, en “una organización modular que usa diferentes plataformas públicas para diferentes finalidades”⁵⁰. La función política –la

⁴⁵ Hamzawy, Amr: “Interview with Saad Eddin Al Othmani, leader of Morocco’s Party of Justice and Development”, *Arab Reform Bulletin* (diciembre 2005).

⁴⁶ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.3

⁴⁷ Zeghal, *Islam e Islamismo*, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁸ El hecho de que los islamistas del PJD se inscriban dentro de la órbita institucional no equivale a que no traten de hacer valer algunas de sus exigencias.

⁴⁹ Soto, Paco (2005): “Entrevista con Saad Eddine El Othmani, Secretario general del Partido de la Justicia y el Desarrollo” en *op. cit.*, p. 163. Para Malika Zeghal, sin embargo, no hay duda de que el PJD puede ser definido como un partido islamista desde que el Islam constituye su marco ideológico de referencia; así lo afirma en Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.*, p.33.

⁵⁰ Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.*, p.34.



de hacer oposición en el parlamento y tratar de influir en las decisiones gubernamentales-pertenece al partido, mientras que las funciones sociales son realizadas por los movimientos islamistas anejos, principalmente agrupados bajo el paraguas del Movimiento de la Unidad y la Reforma (MUR)⁵¹. Frente a un PJD que no entra en contradicción con el Majzén, que se desprende de referencias religiosas excesivas y que no evita hablar del “Estado Islámico”, un MUR más crítico que sí lo recoge en sus discursos y que no es siempre políticamente correcto⁵².

La relación entre el PJD y el MUR ha dado lugar a una extensa bibliografía. Este último es una “nebulosa asociativa islámica”⁵³ que nace en 1996 a partir de la unificación de parte del islamismo marroquí que hace Ben Kirane en torno a su persona al englobar bajo el mismo “techo” a diferentes asociaciones islámicas. Es la “base de reclutamiento”⁵⁴ del partido; de él salen miembros a todos los niveles, desde intelectuales o ideólogos a simples componentes. Declarado como una “asociación educativa y cultural islámica”, le permite al partido permanecer flexible y acceder a un mayor número de público⁵⁵. Su discurso representa casi siempre la línea “más dura” que al PJD le es difícil atravesar.

Si bien es cierto que el PJD y el MUR comparten miembros, no es menos cierto que se trata de dos instituciones independientes con diferentes criterios de admisión –políticos para la primera y de índole moral y religiosa para la segunda. Y no es menos cierto tampoco que existen normativas que evitan que los miembros principales del movimiento tengan cargos –simultáneamente- en el partido.⁵⁶ El presidente del bureau ejecutivo del MUR, al-Hamdawi, describe la relación entre los dos como de cooperación entre dos instituciones diferentes que comparten un mismo objetivo⁵⁷. En opinión de Irene Fernández, el MUR “funciona como una estructura paralela pero no asimilable al partido político”⁵⁸.

Este proceso de separación de funciones entre el movimiento y el partido se acelera tras los atentados de 2003⁵⁹; cuando el PJD recibe más presiones para que modere su discurso y para que “se integre plenamente en los mecanismos políticos del país”⁶⁰. Esta división entre la actividad política y la *dawa*/ predicación le ha ocasionado numerosas críticas desde otros partidos políticos. Se le acusa de participar conforme a las normas pero de seguir haciendo proselitismo a través del movimiento.⁶¹

A parte de esta “división de tareas”, el PJD sigue otras estrategias para mantenerse como un partido de oposición: desarrolla una ingente actividad en el Parlamento. Sus parlamentarios son muy disciplinados con su participación relacionada con asuntos económicos y sociales, como los relativos a la corrupción y el desempleo. Enfatizan especialmente en las iniciativas anti-corrupción y de responsabilidad⁶². Esto le beneficia en

⁵¹ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.2.

⁵² Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.*, p.34.

⁵³ Zeghal, *Islam e Islamismo*, *op. cit.*, p. 205.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 207.

⁵⁵ Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.*, p.34

⁵⁶ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.16.

⁵⁷ *Ibid.*, p.16

⁵⁸ Fernández Molina, Irene (2007): *Le PJD et la politique étrangère du Maroc : entre l'idéologie et le pragmatisme*, Barcelona, CIDOB, p. 23.

⁵⁹ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.15.

⁶⁰ Soto, “Entrevista con Saad Eddine El Othmani, Secretario general del Partido de la Justicia y el Desarrollo”, *op. cit.*, p. 170.

⁶¹ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.16.

⁶² *Ibid.*, p.9.

términos de imagen: transmiten la sensación de trabajo concienzudo, compromiso y buen comportamiento; lo que le permite hacer alarde ante los votantes de las diferencias con otros partidos políticos y presentarse ante las demás fuerzas parlamentarias como un movimiento político normalizado⁶³. Pero, pese a esta gran actividad parlamentaria, “han surgido dudas populares sobre la habilidad del PJD para traducir su activismo opositor en medidas políticas relevantes mediante la participación en el sistema político.”⁶⁴

Así pues, con la opción de la participación política, el PJD tiene que esforzarse por mantener un discurso de oposición y una lealtad institucional. Junto a las cesiones al poder tras los atentados de 2003 en Casablanca – el Secretario General del PJD admite que hubo presiones entonces y que a éstas respondió la sustitución de Mustafá Ramid como portavoz del PJD en el Parlamento por una persona más pragmática y complaciente⁶⁵; o la progresiva sustitución de líderes más fundamentalistas o incluso más reformistas por jóvenes tecnócratas con un bagaje islamista y acercar así su programa a las expectativas de palacio⁶⁶-, el PJD sigue reclamando “an independent commission to supervise the elections... and guaranteeing independent monitoring for the election processes by civil society institutions. Also, we renew our rejection of the exceptional reviews to the election regulations... we want to create healthy conditions for the national campaigning to maintain and defend democracy against the lobbies of personal interests, and political and financial corruption.”⁶⁷

2.2. Las Condiciones de la Participación

Antes de evaluar las consecuencias –positivas y negativas- de la participación política del PJD, conviene recordar cuál es el marco en el que se desarrolla dicha participación; cuáles son las particularidades propias del régimen marroquí.

Quizás la más trascendente de las características se encuentre recogida en el artículo 19 de la Constitución, según el cual: “El rey, comendador de los creyentes, representante supremo de la nación, símbolo de su unidad, garante de la perennidad y la continuidad del Estado, vela por el respeto al Islam y a la Constitución. Es el protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, grupos sociales y colectividades.” Como líder político y religioso del país, el rey no sólo reina, también gobierna. Entre sus poderes está el de nombrar a los ministros de los llamados “ministerios de soberanía”: Justicia, Interior, Relaciones Exteriores, Defensa y Hábus-Asuntos Religiosos; así como los gobernadores de las provincias. El monarca tiene la potestad de determinar la composición de cualquier ministerio, nombrar y cesar al primer ministro, disolver el parlamento, convocar elecciones, gobernar mediante decretos, declarar el Estado de emergencia y modificar la Constitución⁶⁸.

La ley electoral resulta también favorable a la monarquía. Aunque se mantiene el sistema de representación proporcional, excluye la posibilidad de que un partido político gane una mayoría significativa de asientos en el parlamento. El ministerio del Interior lleva todo el proceso electoral: diseña los distritos electorales, registra a los votantes y controla y anuncia

⁶³ Fernández Molina, *op. cit.*, p.27.

⁶⁴ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.9.

⁶⁵ Soto, “Entrevista con Saad Eddine El Othmani, Secretario general del Partido de la Justicia y el Desarrollo”, *op. cit.*, p. 170.

⁶⁶ Tozy, Mohamed: “Islamists, Technocrats and the Palace”, *Journal of Democracy*, vol. 19, nº 1 (enero de 2008); p. 39.

⁶⁷ Declaraciones de Abdullah Baha, antiguo líder del grupo parlamentario del PJD, citado por Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.10.

⁶⁸ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*



los resultados.⁶⁹ El diseño de los distritos electorales tampoco se considera justo ya que da prioridad a las áreas rurales y rebaja el poder de los votos urbanos, lo que perjudica principalmente a los partidos de la oposición, incluyendo el PJD.

El monarca también se reserva la posibilidad de “castigar” a determinados partidos políticos, especialmente al PJD. Según la ley de partidos políticos (octubre de 2005) la “religión no puede ser el principio fundador principal de un partido político, lo que convierte a los islamistas en especialmente vulnerables a interpretaciones más amplias de la ley debido a que típicamente usan la religión como marco de referencia de sus programas políticos”⁷⁰

A esta muestra de medidas institucionales que benefician a la monarquía, hay que añadir la interferencia de las administraciones, el compra de votos y la influencia mediante redes de patronazgo que a menudo intervienen en beneficio del poder.⁷¹

2.3. Las Ventajas de la Participación

En opinión de un miembro de la Secretaría General del PJD: “... the advantages of political participation are tremendous and indispensable to any political force striving to achieve positive change in society. First, it enables political actors to establish lively and active communication channels with their constituencies, which reinforces mutual understanding and solidarity between the two sides. Second, it offers various instruments with which the political process itself can be improved. Third, it allows political actors to preserve and protect the political gains they have already achieved.”⁷²

La utilización de los instrumentos institucionales para evitar la represión, el mantenimiento de su presencia pública o la posibilidad de tener un rol activo en las reformas políticas⁷³ son algunos de los aspectos positivos de la participación electoral del PJD. Pero, siguiendo a Malika Zeghal, al no haberse producido un proceso de democratización, sino un reconocimiento oficial y la consecuente integración de los movimientos islamistas legalizados en la competición política a través de elecciones más regulares, de manera que el régimen permite una mayor presencia pública del partido pero no un acceso a las decisiones sobre política, los islamistas, en términos prácticos, se pueden sentar en un parlamento donde se toman las grandes decisiones, pero no en el gobierno⁷⁴. Este modelo de “autoritarismo electoral” o “participación sin poder”⁷⁵ nos lleva a pensar que los riesgos de la participación política pueden ser más altos que los beneficios.

2.4. Los Riesgos de la Participación

Con su participación electoral pero con sus escasas opciones de influir verdaderamente en las decisiones políticas, el PJD corre determinados riesgos. Trataremos de exponer los que hemos considerado más relevantes:

- Separación progresiva de su base de votantes al considerar que sus opiniones no están bien representadas por el partido –obligado, como ya vimos, a adoptar posturas más

⁶⁹ *Ibid.*, op. cit., p.5.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² “Entrevista con Mohamed Yatim” en www.IslamOnline.com (14 de noviembre de 2005)

⁷³ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, op. cit. p.20.

⁷⁴ Zeghal, “Participation without power”, op. cit., p.32.

⁷⁵ *Ibid.*, p.31.



pragmáticas-. El PJD recibe numerosas críticas al considerar que “ha diluido su compromiso religioso para avanzar en el proceso político.”⁷⁶

- No cumplir sus objetivos; no alcanzar lo que se espera de ellos.
- Si su normalización política les lleva a convertirse en “un partido más” corren el riesgo de quedar atrapados bajo la misma sospecha de corrupción y de falta de credibilidad que el resto de partidos. En un panorama de competencia esto significaría la pérdida de votos que se desplazarían hacia otras opciones islamistas –como Justicia y Espiritualidad o incluso movimientos más radicales-.
- El desgaste lógico por la participación en el juego político. “But even the fresh and untainted PJD has suffered from popular mistrust. Although the party has managed in recent years to develop stable and increasingly well-organized constituencies in urban centers, especially among the younger segments of the Moroccan population, its popular appeal has remained limited. Instead, the followers of Yassin’s al-Adl have advanced to the forefront of the movement toward Islamization in Morocco, focusing their activism on proselytization and the provision of social services. Because of its rejectionist attitude toward the monarchy and its leadership’s claim that the whole political system is corrupt and therefore cannot be reformed gradually, al-Adl’s leaders have systematically criticized the PJD for its participation in parliamentary politics and have accused the party leadership of being submissive to the monarchy.”⁷⁷
- El peligro de la división interna. De hecho, ya han surgido voces críticas dentro del partido⁷⁸. Cada vez más, el partido tiene que justificar haber elegido la vía de la participación⁷⁹.

2.5. Los Resultados de las Elecciones del 2007, ¿Una Muestra del Futuro Descrédito?

Progresión de los escaños ganados en el Parlamento por el PJD:

	1997 ⁸⁰	2002	2007
Total escaños: 325	9	42	46

A pesar de haber aumentado el número de votos hasta convertirse en la segunda fuerza política, los resultados del PJD, que no consiguió entrar en el gobierno, defraudaron en las últimas elecciones. Se esperaba que recibiera más votos, pues esta vez no restringía sus candidaturas a 57 de las 91 circunscripciones electorales (como hizo en 2002); pero se esperaba sobretudo una mayor participación (sólo alcanzó el 37%⁸¹). Algunos analistas achacan esta baja participación (sólo 5.721.073 votantes sobre 15.462.362 electores inscritos⁸²) no al analfabetismo o al desconocimiento del procedimiento electoral, sino a la poca credibilidad del parlamento y a unos partidos políticos cada vez más débiles por los fallos estructurales del sistema⁸³. El hecho de que no exista una ligazón entre la composición del parlamento y la orientación de las políticas que dirigen el país contribuye a la desilusión

⁷⁶ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.2.

⁷⁷ *Ibid*, p.20.

⁷⁸ Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.*, p.35.

⁷⁹ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.20.

⁸⁰ El PJD participa bajo las siglas MPCD: Movimiento Popular Constitucional Democrático.

⁸¹ Según el Ministerio de Interior de Marruecos: (www.election2007.gov.ma).

⁸² Kirhlani, Said: “Marruecos/Legislativas”, *Análisis del Observatorio electoral TEIM* (7 de septiembre de 2007), p.3

⁸³ Hamzawy, “Party for Justice and Development in Morocco: Participations and its Discontents”, *op. cit.*, p.19.

de la población por participar en el proceso electoral. Y es que las elecciones no afectaron las principales políticas del país –económica, programas sociales, turismo, industria...- que ya estaban tomadas sin tener en cuenta el resultado de las elecciones, muestra de la “disfunción entre votos y políticas”⁸⁴ del actual sistema. Son tres los “hechos-clave” que se ocultan tras estos “desesperanzadores” resultados:

1. Las tasas más bajas de participación se produjeron en las grandes ciudades (30% frente al 43% de las zonas rurales⁸⁵), donde el PJD tiene sus grandes apoyos. Si bien estos históricos bajos índices de voto pueden interpretarse como un desinterés general por la política, también pueden arrojar interpretaciones más grises para el PJD: desde una escasa capacidad de movilización del partido hasta un desplazamiento de apoyos hacia Justicia y Espiritualidad, puesto que esta asociación había pedido la abstención por considerar que no se daban las condiciones para una verdadera democracia.
2. Desgaste de los partidos políticos que participan en el proceso electoral y en el panorama institucional como fuerzas de oposición pero que no acaban de introducir grandes cambios palpables para la población marroquí. El caso de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) constituye un ejemplo. Pasó de ser la segunda fuerza en votos a la quinta en 2007. Además de los conflictos internos, que hicieron que se separaran algunas fuerzas, conviene apuntar otros dos fenómenos como la progresiva pérdida de sus apoyos tradicionales, clase media urbana, para desplazarse más hacia un partido de notables⁸⁶ y el hecho de estar incluido en el gobierno y asumir responsabilidades que no siempre le corresponden. “Oppositionists have been drawn into government, but have found themselves in charge of social sectors that offer scant political benefit –they must take blame for the effects of policies over which they have no real control, and yet can take no credit for government successes within in other areas Even if the old opposition has been behind any successes within the government it has been unable to publicize its role, and hence made no new name for itself.”⁸⁷
3. Parece que el PJD ha caído en la “lógica de la banalización” descrita por Oliver Roy. “... los grandes movimientos islamistas clásicos han abandonado el internacionalismo, se han desideologizado y han entrado en el juego político como una fuerza nacional, con un programa que mezcla la lucha contra la corrupción, el conservadurismo y el nacionalismo.”⁸⁸ La lógica de partido vence a la lógica de la ideología islamista y el PJD se ha convertido en una fuerza “islamo-nacionalista” enfrentada a la “necesaria reformulación ideológica que les permita entrar en un plano de igualdad en el juego político.”⁸⁹ El peligro de este cambio es pasar de ser un partido de oposición a un partido de *establishment* y, al alejarse de los preceptos considerados más netamente islamistas, perder también el carácter contestatario y la capacidad de arrastrar grandes apoyos populares.

El PJD debería sacar lecciones de la experiencia de estas elecciones, ya que en opinión de Tozy, “perdió” las elecciones al obtener menos resultados de los esperados⁹⁰

⁸⁴ Tozy, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁵ Kirhlani, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁶ Tozy, *op. cit.*, p. 39.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 38.

⁸⁸ Roy, Olivier (2003): *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, p.33

⁸⁹ *Ibid.*, p.35

⁹⁰ Tozy, *op. cit.*, p. 39.

3. Movimiento Justicia y Espiritualidad: La “Tercera Vía”⁹¹ de Oposición al Régimen

Sin ahondar demasiado en comparaciones exhaustivas, resultan obvias las diferencias entre el PJD y Justicia y Espiritualidad desde su misma concepción. Si el PJD es resultado de la fusión de itinerarios personales e ideológicos dispares y responde al modelo de “Islamismo Institucional” impulsado desde Palacio, Justicia y Espiritualidad nunca ha sido sometido a una regulación estatal, aunque sí es tolerado por el régimen. Frente al liderazgo difuso que se traduce en una “diversidad de voces”⁹² en el PJD, Justicia y Espiritualidad se organiza en torno a su líder-guía que marca las grandes líneas de pensamiento y acción. Frente a una estructura típica de partido moderno de masas⁹³ del primero, una cercana a la cofradía tradicional, que además sirve como instancia de reclutamiento para un movimiento político de oposición⁹⁴. Justicia y Espiritualidad nace a partir de modelos que el marroquí medio reconoce fácilmente como propios. El movimiento es una mezcla de mahdismo –con la figura mesiánica del salvador-; de jerifismo –aludiendo a la línea genealógica del Profeta-; y de sufismo –espiritualidad mística organizada bajo la estructura de la cofradía donde se establece una relación directa entre los discípulos y el maestro y aparecen referencias incluso sobrenaturales; de ahí la centralidad del carisma del jeque.⁹⁵ Si el primero construye un territorio político gracias a la capacidad de movilización del voto, Yassine establece un “territorio de sacralidad” que hace competencia a la misma monarquía⁹⁶. Si uno emplea un lenguaje político, los planteamientos del otro descansan en un vocabulario eminentemente islámico –e islamista-. Y es que, tras el fracaso de los intentos de golpe de Estado de principios de los 70, la carta abierta de Yassine a Hassan II, “El Islam o el Diluvio”, inaugura la protesta desde un nuevo campo: el religioso. El jeque hace lo impensable: poner en entredicho “el esquema marroquí de la distribución de las funciones religiosa y política, (...) criticaba la utilización de la religión por el trono”⁹⁷. Fue encerrado en un psiquiátrico. Pero en la carta le reconocía al monarca las cualidades de descendiente del profeta y de rey “sufi”; en tanto que compartidas por el propio Yassine y por tanto convertidas en “marcadores de proximidad y de intercambio posible”⁹⁸ entre uno y otro.

Si sus características son particulares, lo mismo ocurre con su estructura, creada de forma piramidal mediante círculos de militantes locales, regionales y nacionales que luego formarán asociaciones vinculadas al movimiento para promover servicios específicos.⁹⁹ Son tres los ejes en torno a los que se articulan estas características – de ningún modo hay que entenderlos como compartimentos estanco-:

El eje ideológico: cuya figura central, quien marca las pautas, es un jeque Yassine, arropado por un halo místico y considerado el guía de la comunidad. Su presencia carismática y envolvente acarrea, por otra parte, problemas de sucesión. No es fácil sustituir a una figura que ha construido en torno a sí no sólo un movimiento, sino toda una filosofía de oposición-.

⁹¹ Cavatorta, *op. cit.*, p.383.

⁹² Zeghal, “Participation without power”, *op. cit.* p.34

⁹³ Fernández Molina, *op. cit.*, p.28

⁹⁴ Zeghal, *Islam e Islamismo...*, p. 128.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 134.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 138

⁹⁹ Cavatorta, *op. cit.*, p. 389.

El movimiento, constituido también como “escuela de pensamiento”¹⁰⁰, está en la línea del neosufismo social¹⁰¹: enlaza una de las tradiciones religiosas más arraigadas en Marruecos con la preocupación social. En palabras de Nadia Yassine –hija del fundador y cara más visible del movimiento aunque no su portavoz oficial- pertenecen a la escuela sufi porque (...) esta corriente ha sabido preservar lo esencial del Islam a lo largo de su historia, que no es otra cosa que la búsqueda de la proximidad con Dios. Resulta que en el Islam esta búsqueda pasa automáticamente por la cuestión social, por preocuparse de nuestros semejantes por los seres humanos en general. (...) Nosotros conservamos lo esencial del sufismo y rechazamos los aspectos perniciosos de los grupos corrientes que han desnaturalizado su esencia.”¹⁰² Son, por tanto, varios los ejes que guían el pensamiento y el discurso del movimiento: neosalafismo –de ahí que recurran al modelo del califato como el ideal-; sufismo y militancia social –de manera que establece una relación directa entre desarrollo espiritual y material y de ahí la importancia de la dawa para crear una base que luego conduzca al desarrollo social.¹⁰³

La vertiente social y de caridad. Posee amplias redes para paliar las miserias de la población: las materiales pero también las “espirituales”. Y es que, insistiendo en la falta de cultura política en la sociedad marroquí, su eje central, en la praxis y en la ideología, es la educación. Ésta es el elemento central en su estrategia para conseguir su objetivo final: establecer el segundo Califato Islámico que “will begin by educating the mumin”¹⁰⁴, forming a community of mumins-the core of an Islamic society that will progressively supplant the society of fitna (secular disorder) in order to eventually establish the Islamic State.”¹⁰⁵ Como puede verse, han abandonado la estrategia de toma del poder mediante la rebelión y adoptan una visión progresiva, centrada en la vida cotidiana del creyente. Encajan en la lógica de la “islamización desde abajo” presentada por Kepel, en la que “la meta última es la reislamización global de la sociedad; y, en espera de que se realice, el proceso permite crear redes comunitarias que obedezcan ya a la lógica de la sharía en su interpretación más estricta”¹⁰⁶. En palabras de Nadia Yassine: “algunos suelen decir que nuestro movimiento considera que nuestra estrategia es la de recoger el fruto del árbol cuando esté maduro. Lo diré de otra manera: Marruecos vive una situación de descomposición, y nosotros intentamos preparar un cuerpo social con suficiente energía y credibilidad popular de cara a una futura alternativa. (...) Marruecos necesita una alternativa con rostro humano. No quiero parecer mesiánica, pero queremos socorrer a un Marruecos que está en crisis.”¹⁰⁷ Además, al igual que otros movimientos islamistas centrados en la estrategia “desde abajo”, convierten la asistencia social en un eje central de su actuación: le permite consolidar una amplia red de apoyos y difundir de manera efectiva y personal su mensaje.

¹⁰⁰ Soto, “Entrevista con Nadia Yassine, Portavoz del movimiento Islamista Al Adl Wal Ihssane”, *op. cit.*, p. 184.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 175.

¹⁰² *Ibid.*, p. 176.

¹⁰³ En palabras de Nadia Yassine: “... necesitamos impulsar el desarrollo económico, es un objetivo clave para salvar al país del naufragio. El Corán deja claro que los problemas sociales no se pueden resolver sin desarrollo económico. (...) Desarrollo y educación van de la mano” en *Ibid.*, p. 179.

¹⁰⁴ Los *mumin* no son sólo los musulmanes, sino aquellos que buscan el perfeccionamiento de su fe dentro de una comunidad que lleva a cabo la Yihad Mayor o esfuerzo personal contra el propio ego y la Yihad menor o la lucha contra la injusticia. Se trata por tanto, de un movimiento claramente proselitista.

¹⁰⁵ Así aparece en la página web del Movimiento: yassine.net.

¹⁰⁶ KEPEL, Gilles (2005): *La revancha de Dios: cristianos, judíos y musulmanes a la reconquista del mundo*, Madrid, Alianza Editorial; p. 46

¹⁰⁷ Soto, “Entrevista con Nadia Yassine, Portavoz del movimiento Islamista Al Adl Wal Ihssane”, *op. cit.*, p. 178.



La vertiente política. A pesar de la no-participación en las instituciones, el “círculo político” se considera de vital importancia. Primero porque, aunque utilizando un lenguaje eminentemente islámico, la oposición de Justicia y Espiritualidad es fundamentalmente política. Y en segundo lugar, porque, como movimiento islamista, y a diferencia del PJD que con la división de funciones ha secularizado su discurso, el movimiento del jeque Yassine no hace diferencias entre lo social, lo espiritual y lo político. Según explica Cavatorta, existe un círculo estratégico que guía a nivel nacional las opciones estratégicas del grupo de acuerdo a las enseñanzas del jeque Yassine. Este círculo político –que tiene tres secciones diferenciadas: los sindicatos, la sección femenina y los asuntos de la juventud- es el corazón de la organización y se encarga de definir el programa social y político de la asociación, así como las relaciones que se establecen con otras formaciones sociales y políticas.¹⁰⁸

3.1. La No-Participación: Una Opción Estratégica entre la Inserción y la Violencia

Justicia y Espiritualidad tiene un objetivo y un método claros: la implantación del segundo Califato Islámico mediante la conquista social progresiva. Para el objetivo de este artículo es importante señalar que se ha producido una evolución en la postura del movimiento respecto a la monarquía. Las críticas de los primeros escritos de Yassine no se dirigían hacia la institución en sí, sino hacia el comportamiento del monarca, al que llamaba a “la conversión, al arrepentimiento y a una ruptura radical con el presente para instaurar el segundo califato.”¹⁰⁹ Ahora bien, en los últimos tiempos, se ha producido una deriva hacia una mayor ambigüedad en este asunto. En la definición que del “Califato”, como concepto y objetivo, hace el movimiento, se señala con nitidez que existe una clara distinción entre el califato y la monarquía¹¹⁰. De manera que no está ya claro que el Califato se pueda instaurar desde la institución monárquica. Se persigue el cambio de Constitución pero no como lo hace el PJD –defendiendo un acuerdo entre todas las fuerzas, entre las que también se incluya el monarca- sino que se rompe el tabú del rechazo completo a Palacio hasta dejarlo “fuera del juego”. Es cierto que no existe una posición oficial republicana, pero lo es también que una figura tan relevante como la de Nadia Yassine ha declarado en diferentes ocasiones que “el régimen republicano es lo más cercano a nuestra concepción (...) porque el principio de shura –consulta- está basado sobre el modelo republicano.”¹¹¹ Parecen explorarse los límites. La ambigüedad pues es la tónica respecto a este asunto.

Hasta el día de hoy, el movimiento ha mantenido la opción estratégica que fundara Abdessalam Yassine, quien decidió mantenerse fuera del sistema de partidos políticos y criticar al poder desde una posición de exterioridad. Permanece, por tanto, en la órbita del asociacionismo militante: entre la revolución –encarnada por el Yihadismo Salafista- y la participación –representada por el PJD-. Cómo manejarse entre estos dos polos y seguir cultivando el gran apoyo que le ofrecen los marroquíes es una de las máximas preocupaciones del Movimiento.¹¹² Y es que, aunque la ideología sea un referente fundamental, conviene prestar atención al pensamiento estratégico –político-. Justicia y Espiritualidad ha demostrado una enorme habilidad para adaptarse al entrono en el que opera. Al final es éste el que determina muchas de sus acciones.

¹⁰⁸ Cavatorta, *op. cit.*, p. 389.

¹⁰⁹ Zeghal, *Islam e Islamismo... op. cit.*, p. 147.

¹¹⁰ La definición de “Califato” y otras igualmente importantes para los que quieran estudiar el pensamiento y la estrategia de Justicia y Espiritualidad se encuentran en la página web del movimiento: yassine.net.

¹¹¹ Entrevista a Nadia Yassine accesible en <http://www.nadiayassine.net/sp/page/10156.htm>.

¹¹² Cavatorta, *op. cit.*, p. 383.

Dos motivos principales estarían tras la renuncia al uso de la violencia. Por un lado, evitar la represión del régimen¹¹³ (endurecida tras los atentados del 16 de mayo de 2003 en Casablanca). Si bien se han limitado algunas libertades y las presiones sobre el PJD, el espacio de la sociedad civil no ha sido cerrado y se ha convertido en el único campo donde puede tomar lugar la genuina oposición política.¹¹⁴ Por otro, evitar el descontento y el rechazo de sus bases, ya que el apoyo a la violencia —especialmente ejercida dentro del territorio marroquí— no está extendido en el país¹¹⁵. La asociación puede operar con relativa “libertad” ya que “aunque la asociación *per se* está en un limbo legal y sus militantes son a veces molestados, la elección de permitir al movimiento operar con sólo una módica interferencia es dictada parcialmente por la popularidad del movimiento que, mediante su activismo social, ayuda a aliviar las duras condiciones de los sectores más pobres de la población.”¹¹⁶

La segunda gran opción estratégica, la no-participación, no se limita sólo a la ausencia de los comicios electorales, sino que se abstiene de todo el juego institucional al no formar parte de mesas redondas ni de encuentros institucionales¹¹⁷. Aunque se defiende la democracia, se considera que “el juego político está bloqueado y todas las elecciones de Marruecos son sólo una farsa.”¹¹⁸ Aseguran que no participarán en las elecciones hasta que se produzcan cambios que garanticen que el reparto del poder se hará conforme a los resultados electorales. Además, tampoco están especialmente interesados en formar alianzas con otras fuerzas civiles y políticas, por diferencias ideológicas, porque no confía en que quieran de verdad llevar a cabo cambios y porque, además no son bien vistas por muchos marroquíes.¹¹⁹

3.2. Ventajas y Riesgos de la No-Participación

La primera ventaja que se deriva de la no-participación es que no han sido co-optados por un sistema que consideran, ellos y la mayoría de los marroquíes, como injusto y corrupto. No se han enfrentado tampoco a la necesidad de hacer “arriesgadas” cesiones a cambio del reconocimiento institucional. El riesgo de “desgaste” al formar parte del grupo de los partidos políticos, muy desacreditados, no ha sido asumido. No son parte del *establishment*. Además, evitan también el riesgo de la desunión por la participación política, al encontrar posturas a favor y en contra de ella. Se “blindan” contra la técnica del “divide y vencerás” empleada tradicionalmente por Palacio. En opinión de Cavatorta, “by remaining outside the system, the al Adl calculates that the PJD’s choice to be included in the system will eventually lead to failure. (...) the al Adl assumes that a participation of the PJD in government without prior institutional and constitutional changes would set the PJD up for failure, much like the Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) failed in the past to have influence in policy making. This would lead to the al Adl gaining the support of disillusioned PJD voters”¹²⁰

Aunque esta estrategia es buena para captar a los votantes desilusionados del sistema político —en especial aquellos que eventualmente puedan abandonar las filas del PJD— también lleva consigo la asunción de ciertos riesgos. Quizás el más importante es el de quedarse al margen si realmente los cambios en el sistema conducen a la democratización —los apoyos

¹¹³ Nadia Yassine asegura que el régimen pretende que recurran a la violencia para no tener ya cortapisas para encerrarlos.

¹¹⁴ Cavatorta, *op. cit.*, p. 387.

¹¹⁵ Alonso y García Rey, *op. cit.*, p. 574.

¹¹⁶ Cavatorta, *op. cit.*, p. 388

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 386.

¹¹⁸ Entrevista a Nadia Yassine (30-06-2006), en <http://www.nadiayassine.net/sp/page/11798.htm>.

¹¹⁹ Cavatorta, *op. cit.*, p. 391

¹²⁰ *Ibid.*

entonces caerían en la otra opción islamista, el PJD.¹²¹ Si existe un clamor por la democratización y ésta se consigue desde dentro, entonces las opciones institucionales, los partidos de dentro del sistema, se llevarán la victoria y la legitimidad. Igual que ocurrió con la legitimidad de la independencia, podría existir otra legitimidad, la de la “democratización”. Ésta todavía está en disputa. Otro riesgo, si la situación socio-económica sigue empeorando, con el no-compromiso con el Estado, Justicia y Espiritualidad se expone a que elementos radicales lo superen¹²². Parece que las declaraciones de Nadia Yassine van también en esta dirección, al considerar como sus principales competidores no al PJD, sino a las opciones islamistas más radicales: “... en Marruecos Al Adl Wal Ihssne es la única fuerza política que puede identificarse con un movimiento social en estos momentos. Luego, hay un pueblo que tiene un nexo común y homogéneo: la indigencia y la pobreza, pero no sólo en el aspecto material sino también cultural, espiritual, intelectual y político. (...) hemos conseguido desarrollar un gran movimiento social en esta gran masa de desheredados. Es verdad que hay partidos políticos y una supuesta sociedad civil, pero resulta que esta sociedad civil ha sido creada de toda pieza por el Majzén. (...) El pueblo es ajeno al discurso de esta gente, sólo reconoce y hace suyo el discurso del Islam. Nuestros únicos competidores son las corrientes extremistas que se declaran del Islam. (...) Desgraciadamente el discurso extremista puede encontrar cierto eco en una población empobrecida y analfabeta. (...) somos los únicos que conseguimos movilizar al pueblo.”¹²³

4. Conclusiones

Frente a un PJD “domesticado” por la monarquía, es la asociación Justicia y Espiritualidad la que plantea un verdadero reto al sistema político marroquí actual. Con la estrategia de la no-participación, especialmente a la luz de los resultados de las últimas elecciones, Justicia y Espiritualidad se ha situado en una buena posición para dar un exitoso salto a la arena política:

1. Ha conseguido esquivar la contaminación del régimen al no integrarse en él¹²⁴. No participa, por tanto, de la desilusión y del desgaste que afecta de forma general al conjunto del *establishment* –una desilusión y un desgaste que han evidenciado los bajos índices de participación en las elecciones de 2007.
2. Ha acumulado una amplia red de apoyos al presentarse como la “única opción política, no-violenta verdaderamente islamista”; algo a lo que ha contribuido en cierto modo el PJD al declararse no un partido islamista, sino de “referencias islámicas”. La cercanía a las bases es una pieza clave de la estrategia misionaria de Justicia y Espiritualidad, que pretende transformar la sociedad mediante la educación de sus miembros. Tras renunciar a la violencia y, gracias al importante apoyo popular que reciben y a los servicios sociales que prestan, pueden, en un clima de relativa calma, seguir con su actividad.
3. Ha hecho una “oposición inteligente”: se ha distancia del PJD y ha esperado a que éste, que parecía su máxima competencia (y así lo entendió la monarquía, pues uno de los fines

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ Soto, “Entrevista con Nadia Yassine, Portavoz del movimiento islamista Al Adl Wal Ihssane”, *op. cit.*, p.182.

¹²⁴ Según declaraciones de Nadia Yassine: “No hay duda de que el sueño del Majzén es integrar al grupo, pero es imposible”, entrevista disponible en: www.nadiayassine.net/sp/page/10156.htm.

que perseguía con la legalización de parte de los islamistas era precisamente dividir al movimiento), se desgastara a partir de la participación en el juego político.

En este contexto, Justicia y Espiritualidad permanece “a la espera”, siguiendo su estrategia de “recoger el fruto del árbol cuando esté maduro”, preparando el terreno para dar el salto a la política tan pronto como las circunstancias que lo rodean –algo íntimamente relacionado con la estrategia del movimiento- sean propicias.

Parece por tanto que esta relativa situación de “control” de los islamistas es de interinidad. Se camina hacia un mayor desgaste del PJD –debido a su participación en el sistema- y hacia una posición “menos contaminada” del movimiento de Yassine. No parece sostenible a largo plazo frenar el ascenso de Justicia y Espiritualidad, que cada vez más se perfila como la única oposición real al sistema político marroquí. Su proceso de cambio parece estar ya en marcha. Aparecen fisuras en el primer discurso oficial, que no cuestionaba la monarquía como institución, sino el comportamiento del monarca. Es cierto que no el movimiento como tal, pero sí un miembro tan importante como Nadia Yassine, que hace las veces de “portavoz” y que se encarga de publicitar la Asociación que dirige su padre, ya ha afirmado en alguna entrevista que es la república el modelo que mejor se adapta al sistema de gobierno defendido por Justicia y Espiritualidad: el califato islámico. Tanto este objetivo final como la estrategia empleada para lograrlo (la extensión de sus concepciones islamistas a través de un “misionarismo militante” que abarca todos los aspectos relativos a la vida del creyente-ciudadano) se plantean sin tibiezas.

De momento, sólo podemos calificar las afirmaciones relativas a la defensa del modelo republicano como “de tentativa”, en torno a la que se van superponiendo mensajes contradictorios. Si la propia Nadia Yassine reconoce un día el amplio apoyo del pueblo marroquí a la monarquía¹²⁵ -un apoyo que se debe a que se considera piedra angular de la unidad marroquí, papel que se ha visto reforzado tras los atentados de Casablanca¹²⁶-, al día siguiente se afirma que el califato no es una institución hereditaria. Es importante tener en cuenta estas ambigüedades, sin duda, bien planificadas, porque determinaran el desafío, al menos ideológico, que Justicia y Espiritualidad representa para la monarquía aluita.

Y aunque la monarquía parece haber dado un nuevo enfoque a la lucha contra el Islamismo, al asumir programas más sociales¹²⁷, la situación económica cada vez más deteriorada, el apoyo del régimen a Estados Unidos y la movilización de la opinión pública contra los conflictos de Irak y Palestina, el afianzamiento de opiniones poco tolerantes en materia religiosa de los marroquíes¹²⁸ y el cada vez más acusado desgaste del *establishment* favorecen el ascenso de Justicia y Espiritualidad.

¹²⁵ Este apoyo, eso sí, no se entiende como libre, sino como condicionado por años de (des)educación política. Según sus propias palabras “según esta (la realidad política) los marroquíes no están preparados para la república. (...) Estoy segura de que la mayoría optarán por una monarquía, porque no tenemos cultura política”; entrevista disponible en www.nadiayassine.net/sp/page/10156.htm.

¹²⁶ Zeghal, *Islam e Islamismo...*, op. cit. p. 20.

¹²⁷ Según Alonso y García Rey, op. cit., en esta lógica se integra el programa *Villes Sans Bindonvilles*, por el que gobierno ha construido edificios en algunas de las áreas más deprimidas y oficiales han sido enviados a estas áreas para tratar de estrechar los nexos entre la comunidad y el Estado. Ha creado, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y una *Casa de los Ciudadanos* en los suburbios de Casablanca de donde salieron los terroristas suicidas con el fin de organizar eventos culturales, desarrollar programas de alfabetismo y conceder microcréditos. También el ministerio de Asuntos Religiosos ha tomado medidas para controlar las mezquitas y velar por la educación religiosa del país.

¹²⁸ Pew Research Centre: “Islamic Extremism: Common Concern for Muslim and Western Policies”, *Pew Global Attitudes Project* (14/07/2005).



LA DECLARACIÓN CONJUNTA EN LA CUMBRE DE PARÍS PARA EL MEDITERRÁNEO. UN DOCUMENTO CLARAMENTE MEJORABLE EN ASUNTOS DE SEGURIDAD

Antonio Marquina Barrio¹
Director de UNISCI

Resumen:

La iniciativa Unión para el Mediterráneo adoptada en julio de 2008 en París y que fue acogida de una forma bastante favorable, supone un cambio significativo en aspectos fundamentales con respecto al proceso de Barcelona. El capítulo de aspectos políticos y de seguridad ha quedado profundamente devaluado. Esto podría tener sentido dentro de un contexto teórico bien articulado en fases y reaseguros que dimanara del documento. Este no es el caso. Las importantes innovaciones introducidas, con la inclusión de proyectos comunes como línea vertebral y la densa institucionalización del proceso no quedan bien articuladas en un conjunto armónico y teóricamente consistente en los tres tradicionales cestos o capítulos que se mantienen en la Unión para el Mediterráneo.

Palabras clave: Unión para el Mediterráneo, París, 2008, seguridad

Title in English: "Paris Summit's Joint Declaration for the Mediterranean. A Document in Clear Need for its Security Provisions."

Abstract:

The Union for the Mediterranean initiative launched in Paris, in July 2008, entails fundamental changes with respect the Barcelona process. The political and security chapter has been profoundly devaluated. This question could make sense in a new theoretical approach properly articulated, including possible stages and reassurances. That is not the case. The significant and clever innovations introduced in the text: strong institutionalization of the process, common projects as the backbone of the process are not well articulated in a harmonic and theoretically consistent framework linking the three traditional baskets or chapters that are maintained in the initiative Union for the Mediterranean.

Keywords: Mediterranean Union, Paris, 2008, security.

Copyright © UNISCI, 2008.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional y Director del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es

1. Introducción

La nueva iniciativa para el Mediterráneo del Presidente Sarkozy² ha sido acogida de forma positiva en términos generales.

Hay quienes ven en ella un reforzamiento del proceso de Barcelona, otros pensamos que significa un cambio bastante sustancial, incluido el capítulo sobre diálogo político y de seguridad que queda modificado.

En primer término el documento aprobado en París difiere del documento aprobado en Barcelona en cuestiones sustanciales.

2. La Declaración Conjunta de la Cumbre de París. Cambios y Aspiraciones

El prólogo de la nueva declaración conjunta se inicia con unas afirmaciones que en buena parte definen de forma en parte diferente la aproximación de la Unión Europea al Mediterráneo: Se trata de transformar el Mediterráneo en un área de paz, democracia, cooperación y prosperidad. Añade a continuación que La Unión para el Mediterráneo se construye sobre la declaración de Barcelona y sus objetivos de conseguir la paz, la estabilidad y la seguridad, así como en el acervo común, y se define como un proceso multilateral que tiene como objetivo incrementar el potencial de integración y cohesión nacionales.

Se detallan los desafíos comunes y, tras este breve prólogo, se empieza a desarrollar lo que se titula “una ambición estratégica para el Mediterráneo”. Se pone de manifiesto la ligazón entre Europa y los Estados del Mediterráneo en función de tres factores, la historia, la geografía y la cultura. Se definen unos objetivos comunes, un futuro de paz, la democracia, la prosperidad y el entendimiento social, cultural y entre seres humanos.

Se señala que se busca la cooperación a través de acciones conjuntas para resolver problemas comunes, transformando las buenas intenciones en acciones en una renovada asociación para el progreso.

La nueva iniciativa mantiene la aspiración común de alcanzar la paz y la seguridad regional, seguridad que estaba incluida en la declaración de Barcelona de 1995.

Si observamos la declaración de Barcelona de 1995, hay que resaltar que la declaración se iniciaba subrayando la importancia estratégica del Mediterráneo y a continuación reconocía los lazos creados por la cercanía y la historia; nada se decía sobre la cultura que entró tardíamente en un tercer cesto creado *ad hoc* y convertido en una especie de cajón de sastre.

El énfasis del prólogo de la declaración de Barcelona estaba puesto en los nuevos problemas políticos, económicos y sociales en ambas orillas del Mediterráneo que constituían un desafío común. Esto se difumina en una parte no desdeñable con la nueva declaración. Los desafíos comunes ahora vienen detallados: El desarrollo económico y social, la crisis mundial

² “Draft Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, Paris, 13 July 2008, en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_for_mediterranean_13july2008_en.pdf



de la seguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente, incluyendo el cambio climático y la desertización, la promoción del desarrollo sostenible, la energía, la emigración, el terrorismo y el extremismo, la promoción del diálogo de culturas. Una buena parte de estas cuestiones son cuestiones de seguridad no tradicional o cuestiones integradas en el concepto de seguridad humana. Las cuestiones políticas, claves para el avance económico, la modernización y una cierta homologación y homogeneización norte-sur que permita una asociación sólida y duradera, brillan por su ausencia.

También las cuestiones de seguridad militar se han diluido, precisamente cuando la Unión Europea ha desarrollado y sigue desarrollando unas fuerzas militares claramente expedicionarias y se ha venido propugnando el refuerzo del diálogo con los Estados mediterráneos sobre la política de seguridad y defensa común.

Otro aspecto a destacar es que la paz y prosperidad en la región en su conjunto según la nueva declaración vienen determinadas por el flujo de intercambios entre la gente de las dos orillas inducido por los proyectos comunes. Se buscan resultados tangibles.

Ya no se trata de facilitar el crecimiento de los flujos comerciales y financieros, incrementar la competitividad en mercados exteriores y dar apoyos financieros y presupuestarios a los Estados del sur del Mediterráneo para ayudar en la liberalización y transformación de sus economías, así como promover la cooperación regional y la integración para impulsar la paz y estabilidad. Tampoco se centra en las reformas políticas, la democratización, el Estado de derecho y en otros valores comunes como la economía de mercado o el desarrollo sostenible, estableciendo una agenda de reformas políticas, económicas, sociales e institucionales a realizar por los Estados del sur del Mediterráneo como pretende la Política de Vecindad.

Este es un cambio fundamental.

Los proyectos claves que se proponen son:

- Limpieza medioambiental del Mediterráneo
- Autopistas terrestres y marítimas y modernización de los trenes trans-magrebíes
- Protección Civil
- Energías alternativas y creación de un plan solar mediterráneo
- Alta Educación e Investigación, Universidad Euro-Mediterránea
- Iniciativa de desarrollo de los negocios mediterráneos.

Junto a ello se especifica el proceso de selección de proyectos que han de estar en conformidad con los objetivos de la declaración de Barcelona: conseguir la paz, seguridad y estabilidad y se insiste en que tienen que tener potencialidad para promover un desarrollo sostenible y equilibrado, la integración regional y sub-regional, la cohesión y las interconexiones, así como su posibilidad de financiación y la contribución del sector privado. La declaración de julio de 2008 dejaba abierta la cuestión de los criterios de selección encomendando a los altos funcionarios su preparación para su posterior aprobación por los



ministros de Asuntos Exteriores. Posteriormente en la declaración final de Marsella de noviembre de 2008 se atribuye un papel también central a la secretaría.

La cuestión es saber si estos proyectos comunes pueden llegar a ser el catalizador para una transformación de las economías de los Estados del sur del Mediterráneo y, como se había venido sosteniendo, el desarrollo del estado de derecho, la democratización y el buen gobierno en estos Estados. Parece que ya no es ésta la pretensión.

Otro asunto que resulta algo enigmático es que proyectos comunes en el ámbito de la seguridad tradicional podrían llegar a ser también catalizadores de una transformación de las relaciones entre el norte y el sur del Mediterráneo.

En este ámbito se recogen en buena parte los puntos de la declaración de Barcelona que hacían referencia a cuestiones de seguridad:

-La no-proliferación de armas de destrucción masiva, asunto que ha sido irrelevante en las reuniones de altos funcionarios desde su constitución en 1996. De hecho, en la reunión euro-mediterránea de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Dublín el 5-6 de mayo de 2004, los ministros dieron instrucciones a los altos funcionarios para que exploraran las posibilidades de fortalecer el diálogo y la cooperación en asuntos de no-proliferación promoviendo la adhesión universal y el cumplimiento efectivo e todos los acuerdos multilaterales relevantes. Meses después en la reunión euro-mediterránea e ministros de Asuntos Exteriores celebrada en La Haya, el 29-30 de noviembre, los ministros propusieron la organización de una reunión *ad hoc* sobre no-proliferación de armas de destrucción masiva, sujeta al acuerdo sobre los términos de referencia entre los socios, incluyendo a Israel, en la primera mitad de 2005. Esta reunión no se pudo realizar, a pesar de las consultas realizadas con el apoyo del alto representante, Javier Solana.

-La creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, mutua y efectivamente verificable. Otro asunto intratado e intratable, mucho más en 2008, con los temores al programa de desarrollo nuclear de Irán. La cuestión es que en el campo nuclear ni Israel parece estar dispuesto a hacer ninguna concesión en este tema, ni Irán pertenece a la Unión para el Mediterráneo.

-El terrorismo, en todas sus manifestaciones y sin calificación, asunto especialmente peliagudo dadas las reticencias árabes y la no clara delimitación entre terrorismo y lucha por la liberación nacional, a pesar de los avances realizados en la declaración de Barcelona de 2005 y la aceptación del Código de Buena Conducta. Se puede constatar otro avance significativo al recogerse en el párrafo 9 “cualesquiera que sean los autores, los objetivos y las finalidades” que nos acerca a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1566(2004) que constituye un intento de definición.

-Suficiencia Defensiva. Este principio nunca ha tenido relevancia en el proceso de Barcelona, pues la suficiencia defensiva de la Unión Europea y de buena parte de los Estados Árabes e Israel no tiene como centro de gravedad el Mediterráneo, de forma especial tras la guerra de Irak.

-Conseguir el mismo grado de seguridad y confianza mutua con el nivel más bajo posible de tropas y armamentos. Otro principio con resonancias en los planteamientos de la seguridad común europea de los años ochenta, inaplicable al Mediterráneo e inaplicable en función de los desarrollos de la Unión Europea de los últimos años, las consecuencias de la guerra en



Irak, la reafirmación de Rusia como potencia y su impacto en el Mediterráneo, y el nuevo reajuste en el equilibrio de poder inducido por el desfallecimiento creciente estadounidense, que tiene su principal impacto en el Mediterráneo-Gran Oriente Medio.

-Promover las relaciones que puedan conducir al desarrollo de relaciones de buena vecindad y apoyar los procesos que conduzcan a la estabilidad, seguridad, prosperidad y cooperación regional y sub-regional.

-Considerar medidas de generación de confianza y medidas de seguridad con vistas a la creación de un espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo, incluyendo la posibilidad, a largo plazo, de instaurar un Pacto Euro-Mediterráneo con este fin. Este párrafo que es copia literal de la declaración de Barcelona de 1995 resulta en parte chocante, ante el fracaso total y rotundo en la elaboración de medidas de confianza y medidas de seguridad en los trece años anteriores. No se recoge ni siquiera el concepto que acabó adoptándose en la reunión ministerial *ad hoc* de Palermo del 4,5 de junio de 1998 de medidas de asociación. Resulta chocante que este párrafo no se haya reformulado mejor, ligándolo con lo proyectos comunes que son el eje central de la declaración, y con las medidas de asociación de las que los proyectos comunes son el corolario. Aquí se nota que falta reflexión o bien que se haya considerado que es mejor mantener una auténtica reliquia ante las dificultades que entrañará el avance en estos temas mientras subsistan los conflictos árabe-israelí y palestino-israelí. El Pacto, como ya se ha demostrado, resulta utópico mientras perduren los conflictos árabe – israelí y palestino-israelí. El mantenimiento de estos párrafos en su integridad es una equivocación y constituye un auténtico parche o quizá una hoja de parra que oculte el vacío existente en el tradicional capítulo de aspectos políticos y de seguridad.

Existen otros aspectos a subrayar.

Inicialmente, en la declaración conjunta de París, en julio de 2008, el crimen organizado y el tráfico de drogas no se mencionaban, a pesar de que la idea había aparecido en diversos comentarios³. Meses después, en la reunión de noviembre de 2008 en Marsella, la Unión por el Mediterráneo, curiosamente en el apartado de seguridad marítima y no en el apartado sobre diálogo político y de seguridad, la declaración final ha incluido el auge del crimen organizado y tráficos ilícitos, de forma especial el tráfico de drogas, pero en un contexto de ineficiencia de infraestructuras portuarias y peligro para los flujos comerciales. La ceguera sobre la importancia del crimen organizado y su proyección en el espacio euro-mediterráneo es colosal, sólo se propugna la creación de un centro para coordinar la lucha contra el tráfico de drogas en el Mediterráneo⁴, cuando hay muy sesudos estudios sobre la corrupción y desagregación que viene induciendo todo un conjunto de tráficos ilícitos en el Mediterráneo, y donde incluso hay Estados productores de estupefacientes de primera dimensión mundial, con todo un conjunto de ramificaciones que han acabado degradando y devaluando las posibilidades de estabilización política de estos Estados.

³ Balfour, Rosa; Schmid Dorothee: "Union for the Mediterranean, disunity for the EU?", *Policy Brief*, (February 2008), en http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf.

⁴ La ministro del Interior de Francia Alliot-Marie había venido propugnando en diversas reuniones bilaterales y multilaterales con ministros del Interior europeos la creación de un centro mediterráneo para recoger información y transformarla en inteligencia sobre el tráfico de drogas. El sitio de ubicación sería el puerto militar de Toulon y permitiría actuar sobre las rutas de tráficos ilícitos aprovechándose de los medios de la Marina francesa. Era y es una visión claramente insuficiente. Véase, "EU eyes anti-drugs centre for Mediterranean", 7 July 2008 en www.earthtimes.org/articles/show/217303_extraeu-eyes-anti-drugs-centre-for-mediterranean.html

Como colofón hay que resumir subrayando que no hay proyectos comunes en el ámbito de la seguridad. A lo sumo a lo que se llega es a plantear la importancia de la seguridad marítima en el Mediterráneo, pero sin ninguna plasmación en iniciativas o proyectos comunes concretos. Nada relevante. Un reconocimiento de incapacidad para poder avanzar en este terreno.

3. La Inclusión del Conflicto Árabe-Israelí y Palestino-Israelí

Uno de los párrafos reafirma el apoyo al proceso de paz palestino-israelí y da la bienvenida al anuncio de que Israel y Siria han iniciado conversaciones de paz indirectas bajo los auspicios de Turquía. Se trata de un reconocimiento explícito de la importancia del conflicto árabe-israelí y palestino-israelí en el diálogo político y de seguridad del Mediterráneo, algo que había obviado el texto de la declaración de Barcelona con la ilusión de poder avanzar en el diálogo entre Europa y el mundo árabe, incluyendo también a Israel, pero manteniendo encapsulada esta herida abierta que venía produciendo una profunda disonancia y contraposición. En este sentido, desde la conferencia euro-mediterránea de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Tampere en noviembre de 2006⁵, se había decidido incluir una revisión regular de la situación política en Oriente Medio en el diálogo político y de seguridad euro-mediterráneo, lo que, si bien contribuía a hacerle más real, dado que el proceso de paz en Oriente Medio se venía discutiendo con regularidad en las reuniones euromediterráneas de ministros de Asuntos Exteriores, introducía un elemento de profunda disonancia, dados los continuos desencuentros sobre esta cuestión que habían impedido el avance en el diálogo de seguridad. Era, en el fondo, un reconocimiento final de que el diálogo de seguridad en el Mediterráneo giraba de forma esencial alrededor de estos conflictos que impedían una profundización en una posible y progresiva asociación de seguridad como inicialmente se pretendió. Dejar de lado la cuestión de la resolución de estos conflictos no era viable.

Pero la cuestión fundamental es que el sustrato y planteamientos de la nueva iniciativa para el Mediterráneo son en buena parte distintos en 2008 que en 1995.

4. Un Nuevo Contexto Internacional no Bien Percibido y Aceptado

Los planteamientos de 1995 partían de una situación de optimismo sobre las posibilidades de transformación de las relaciones norte-sur en el Mediterráneo, una vez que se llega a los acuerdos de Oslo en 1994.

Hay que recordar el lanzamiento fallido de la iniciativa CSCM en 1991 y el congelamiento del diálogo 5+5 en 1992 que, a su vez, se había lanzado en 1990, intentando atraer la atención europea a los problemas mediterráneos que se focalizaban de forma especial en la disparidad económica existente entre las dos riberas del Mediterráneo. Se consideró que la cuestión fundamental consistía en ayudar a estos países terceros mediterráneos a engancharse en el proceso de globalización, un proceso que se consideraba el signo de identidad del nuevo sistema mundial donde el sistema capitalista se había impuesto en todo el

⁵ “8th Euro-Med Foreign Affairs Ministers Conference”, Tampere, 27-28 noviembre 2006, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91928.pdf.



mundo tras el derrumbe del sistema comunista soviético, y definitivo para la modernización y el desarrollo económico, impidiendo que la brecha económica entre las dos riberas se fuera agrandando y se convirtiese en un problema cada vez más difícil de resolver, así como prestar atención por parte de la Comunidad Económica Europea a esta zona sur que se consideraba quedaría relegada a un segundo plano de interés en la atención y apoyos económicos que la Comunidad llevaría a cabo tras el final de la guerra fría, centrándose en los Estados de Europa del Este que era prioritario estabilizar e integrar, una vez que los sistemas comunistas se hundieron.

De esta forma asistiremos a la apertura de negociaciones entre la Comunidad Económica Europea y Marruecos para la firma de un acuerdo de libre comercio, para así paliar el parón producido en diálogo 5+5 a partir de 1992 y el desinflamiento de la UMA⁶.

En este contexto es donde se encuadra la iniciativa de la Conferencia de Barcelona, dando también un carácter de globalidad al proceso de asociación de la Unión Europea con los Estados del Sur del Mediterráneo, en línea con lo pretendido en la iniciativa CSCM. El objetivo era ambicioso: afrontar en común los nuevos desafíos que traía consigo el final de la guerra fría como el proceso de globalización y la aceptación general del sistema económico capitalista, la expansión de la economía de mercado, evitar la exclusión de los Estados del sur del Mediterráneo de los principales mercados, la promoción del sector e iniciativa privada, la retirada del Estado de la actividad económica directa, la expansión de los sistemas democráticos como sistemas básicos que permitirían una homogeneización política y la estabilidad en las asociaciones norte-sur, afrontar las nuevas amenazas centradas en la proliferación de armas de destrucción masiva, y, en otro orden de menor preocupación, el terrorismo y el crimen organizado, pretendiendo poder dejar encapsulados conflictos que se arrastraban de épocas anteriores, y, curiosamente, utilizar las medidas de generación de confianza y las medidas de generación de seguridad como instrumentos que pudieran servir de apoyo en la creación en su momento de una zona de paz y estabilidad en el Mediterráneo, sin hacer mención precisamente a la resolución de conflictos enquistados, y, a lo sumo, teniendo en mente las rivalidades entre los Estados del sur del Mediterráneo. La idealización era tal que, como indicamos, se recogieron principios inaplicables y hasta inalcanzables dadas las asimetrías existentes entre una Unión Europea en proceso de unificación política, económica y militar que quería ser un actor no meramente regional y para el que el Mediterráneo era una de las diversas zonas de su interés y proyección, y un sur atomizado, pobre, no equiparable en proyección e intereses, como la consecución del mismo grado de seguridad o aspiraciones imposibles de plasmar, dadas estas mismas asimetrías, como abstenerse de desarrollar unas capacidades militares más allá de los intereses legítimos de defensa. La dinámica de la Unión Europea le llevaría a hacer frente a unos intereses legítimos de defensa que tendían a la ampliación de sus capacidades militares y que necesariamente chocarían con los intereses legítimos de defensa de los Estados del sur del Mediterráneo que buscarían su reducción, en función de sus temores bien fundamentados de ser vistos como “Estados de riesgo” por la Unión Europea.

La cuestión es que este contexto ya no podía considerarse similar en 2008. La agenda de seguridad había cambiado. El proceso de globalización, mostraba en 2008 síntomas de clara y profunda revisión. El intento de hacer prevalecer los mercados y disminuir la intervención y la regulación de los Estados en el ámbito económico, abriendo crecientemente las economías se había saldado con una rotunda recesión mundial en medio del conocimiento de una escandalosa e irresponsable gestión económica y financiera de grandes empresas y bancos.

⁶ Véase Marquina, Antonio (1994): *El Magreb: Cooperación, concertación y desafíos*, Madrid, ICMA.



Ahora lo importante era rediseñar unas nuevas instituciones económicas y financieras que permitieran gestionar de forma eficiente la economía mundial. El énfasis en los mercados había recibido una severa corrección

La importancia del terrorismo y las armas de destrucción masiva les hacía ser una prioridad indiscutible. Pero las posibilidades de gestión de los problemas de proliferación por parte de la Unión Europea desde el año 1995 habían sido limitadísimas. La creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, como indicamos, ni se había discutido entre los altos funcionarios y, por otra parte, todos los temas de desarme habían quedado prácticamente congelados, cuando no habían sufrido severos retrocesos, durante las dos administraciones del presidente Bush. La Unión Europea, que sí creía en el desarme, había sido incapaz de avanzar por esta senda de forma autónoma. A pesar de esta constatación, se mantenía la formulación de 1995, más como una reliquia sacralizada que venía a llenar un vacío ante la carencia de planteamientos consistentes, falta de imaginación y, en el fondo, un reconocimiento de incapacidad.

Lo que sí era evidente es que la agenda de seguridad en el Mediterráneo se movía en una dirección mucho menos ambiciosa. No se trataba ya de una iniciativa de homogeneización y transformación, sino un diálogo de tono menor. Esto tiene consecuencias importantes, pues la resolución de conflictos y los temas de seguridad tradicional en el Mediterráneo no se pueden encapsular y tienen una probada tendencia a hacer descarrilar cualquier proceso de cooperación e integración Norte-Sur. Tampoco existen reaseguros a nivel vertical y a nivel horizontal sur-sur.

Esto se ha podido comprobar de forma fehaciente con motivo de la guerra en Gaza. Todas las reuniones programadas de la Unión para el Mediterráneo han quedado congeladas hasta la llegada de tiempos mejores. La presencia y actuación de la presidencia checa de la Unión Europea durante el conflicto ha sido testimonial. Más activa, aunque no efectiva ha sido la presencia y actuación del alto representante para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana. Queda claro, si quedaba alguna duda, que la capacidad de influencia de la Unión para el Mediterráneo en situaciones de crisis y guerra como ésta es muy reducida. De ahí, a la pérdida de interés por irrelevancia hay un paso. El único consuelo es que los Estados árabes han estado profundamente divididos y que, desde esta perspectiva, el no haberse llegado a un consenso o una declaración común se puede considerar como una consecuencia lógica.

En otro orden, medidas presentadas durante años como grandes realizaciones en el capítulo de seguridad, como por ejemplo EuroMesco, a la hora de la prueba se han visto completamente desbordadas por los acontecimientos. Porque ¿cómo defender que toda una red de institutos del norte y sur del Mediterráneo especializados en temas de seguridad no puedan decir algo en común sobre esta guerra? ¿Cómo reducir su actividad a una mera búsqueda de una ortodoxia común en temas políticos y de seguridad, con críticas en asuntos menores, eliminando una toma de posición o una ortopraxis en situaciones bélicas? ¿Era imposible encontrar un campo común? A la vista de las cartas abiertas a la firma, las reacciones de unos y otros, el espectáculo no ha sido alentador. EuroMesco como medida de confianza queda seriamente en entredicho. Y eso que era la medida de confianza sobre la que han venido girando los comunicados y documentos euro-mediterráneos al referirse al capítulo de aspectos políticos y de seguridad. La máquina de ideas quedó aparcada en medio de reproches.

A todo esto ha de añadirse una nueva percepción del espacio Mediterráneo tal como había sido acotado en 1995, que quedó profundamente devaluado como espacio de seguridad tras la guerra de Iraq y el ascenso de Irán como actor regional. Esta percepción tenía además otra coloración por la entrada con fuerza creciente de otros Estados, su presencia y sus intereses, una penetración que se había incrementado sustancialmente desde 1995, en este espacio de cercanía europeo, de forma especial con el despertar de Rusia, los avances de China, Corea del Sur y Japón, así como una mayor presencia estadounidense en Marruecos, Argelia y ahora Libia. Esta presencia exigía una cierta redefinición del regionalismo que se pretendía desarrollar pues el contexto era ya un contexto más competitivo. Además hay que citar los efectos del diálogo de la OTAN con sus socios mediterráneos, un diálogo que ha ido creciendo en actividades a partir de 2003 y que ha contribuido también a erosionar el diálogo de seguridad pretendido entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos.

5. El Reforzamiento del Paradigma Neoliberal: La Institucionalización

Una de las cuestiones que no estaban bien desarrolladas en las relaciones euro-mediterráneas era sin duda el aspecto institucional. Este aspecto era básico al ser un instrumento esencial en los procesos de cooperación mediterráneos y en la construcción de un sentido de comunidad. Era un elemento fundamental que faltaba para una aproximación liberal, frente a una aproximación neo-realista de la sociedad internacional que no ha prestado atención al papel de las instituciones en la promoción de la seguridad. Para los teóricos liberales institucionalistas, las instituciones promueven la cooperación, facilitan la información, hacen los compromisos más creíbles y facilitan también las interacciones y la reciprocidad.

Este punto era esencial. Era necesario reforzar las instituciones del proceso de Barcelona yendo más allá de la Comisión, los altos funcionarios, el Comité Euromed y las reuniones de expertos. En marzo de 2004 se había reunido por primera vez la Asamblea Parlamentaria euromediterránea y en 2005 se estableció la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre culturas. Pero era fundamental que el proceso mediterráneo, esencialmente intergubernamental, vertebrara mejor las iniciativas eliminando la impronta tan marcadamente europea.

Inicialmente, la preparación de la agenda, el establecimiento de la hoja de ruta, la organización de las reuniones entre ministros acababa recayendo sobre la presidencia en ejercicio de la Unión Europea y los servicios de la Comisión en Bruselas en cooperación con los altos funcionarios y el Comité Euromed. Si a esto se añade que los fondos para la cooperación proceden en exclusiva de la Unión Europea la perspectiva de creación de un sentido de comunidad y de apropiación de la iniciativa por los Estados del sur del Mediterráneo era poco halagüeña. En no pocas ocasiones la participación se convertía en un mero cumplimiento de expediente.

Ahora ⁷ se crean unas estructuras institucionales que permiten una mayor visibilidad a la Unión para el Mediterráneo y, sobre todo, un sentido de copropiedad, no pareciendo y apareciendo en la práctica como una iniciativa europea.

⁷ "Draft Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean". Paris, 13 July 2008, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_formediterranean_13july2008_en.pdf y "Final Statement", Marseille, 3-4 November 2008, en



Se ha creado una copresidencia de un Estado miembro del norte y un Estado miembro del sur que se aplicará a las cumbres, reuniones ministeriales, reuniones de altos funcionarios y reuniones del Comité Conjunto Permanente. Su papel queda delimitado.

El copresidente de los socios mediterráneos se elige por consenso por un período de dos años no renovables y el copresidente de la Unión Europea no está claro que tenga un mandato más allá de la duración de la presidencia en ejercicio de la Unión.

Se establece un secretariado, cuya sede estará en Barcelona, que tendrá una naturaleza y funciones técnicas, recayendo la dirección y el mandato político en los ministros de Asuntos Exteriores y los altos funcionarios. Este papel de la secretaría no es suficientemente convincente para algunos Estados.

Un Comité Conjunto Permanente con sede en Bruselas servirá de apoyo y ayuda en la preparación de las reuniones de los altos funcionarios y el seguimiento de sus actividades.

Otro aspecto a reseñar es la participación de la Liga de Estados Arabes en todas las reuniones y a todos los niveles, asunto que ha supuesto roces y desencuentros con Israel y que, lógicamente, los producirá en el futuro.

Es significativo que se delimiten los mandatos de la copresidencia, de los altos funcionarios, del Comité Conjunto Permanente y de la Secretaría. Esta última, sin embargo, tiene un tratamiento bastante extenso y detallado, estableciéndose la composición: un secretario general y cinco subsecretarios generales cuya duración en el puesto será de tres años. El secretario general será elegido entre los candidatos de los socios y los subsecretarios en la primera fase estarán formados por un representante de la Autoridad Nacional Palestina, otro de Israel, un tercero de Italia y los otros dos asignados a Malta y a Grecia. La duración en el puesto es de tres años.

Se intenta también reforzar la Asamblea Parlamentaria y articularla mejor con otras instituciones.

Quedan, no obstante, abiertas diversas cuestiones, de forma especial la financiación. El tema del consenso hará especialmente delicada la posible presencia de Israel en las diversas instituciones. Y el engarce entre las diversas instituciones y sus funciones y atribuciones puede dar lugar a roces y malentendidos entre el Comité Conjunto Permanente y la Secretaría o entre la Secretaría y los Altos funcionarios que, si bien tienen un mandato político, su mandato abarca todos los aspectos de la iniciativa.

Pero sin duda la mayor pega a esta institucionalización es que este planteamiento institucionalista no va acompañado de unos claros planteamientos liberalizadores y de clara defensa de las libertades, habiéndose subrayado en la declaración conjunta tal como hacía la declaración de Barcelona, el compromiso de fortalecer la democracia y el pluralismo político.

6. Los Campos de Cooperación en Asuntos de Seguridad

Si se examina el programa de trabajo aprobado para 2009⁸ se ha producido una traslación de asuntos que tienen hoy en día un claro componente de seguridad entendida en términos amplios, al capítulo que tiene que ver con la asociación económica y financiera. Aquí quedan integrados los temas de energía, agua, medio ambiente y seguridad alimenticia. Y en el capítulo de aspectos sociales, humanos y de cooperación cultural se recoge el tema de las migraciones que, si bien se trata de ligar con el tema del desarrollo, tiene para los Estados de la Unión un claro componente de seguridad y, a pesar del acercamiento y europeización de las políticas migratorias, se está lejos de una colaboración profunda norte-sur en este tema.

De este modo se mantienen en el programa de trabajo tres grandes apartados:

- **Diálogo** Político y de Seguridad,
- **Asociación** Económica y Financiera,
- **Cooperación** social, cultural y humana

Esta distinción terminológica nos muestra palpablemente, si todavía quedaba alguna duda, que las pretensiones de proceso de Barcelona se han rebajado, reduciéndose el nivel de aspiraciones del capítulo primero y también del capítulo tercero. No se puede hablar de una “asociación reforzada”.

Los temas de seguridad, muy devaluados en el primer apartado, se pueden encuadrar dentro de proyectos de otros apartados que podríamos encardinar dentro de la seguridad no tradicional o seguridad humana, en un contexto funcionalista y multidimensional. Pero incluso, si esta fuera la pretensión, que no queda clara, la selección de asuntos en la agenda de seguridad humana recogería asuntos ligados al “*freedom from want*” obviando los temas ligados al “*freedom from fear*”. ¿Cómo pretender desarrollar el diálogo y las relaciones entre la sociedad civil en estas condiciones?

El prólogo de la declaración de París de 13 de julio ya anunciaba esta devaluación de los aspectos de seguridad tradicional.

El centro del interés de los temas de seguridad se ha desplazado de los Estados a los individuos. Esto introduce una asimetría en un proceso mediterráneo claramente intergubernamental, donde se asigna a los Estados el papel de principales suministradores de seguridad, y en un contexto internacional donde los Estados han vuelto a cobrar un protagonismo que se creía olvidado. Mucho más en un contexto de relaciones sur-sur. Las asimetrías conceptuales y los desequilibrios existentes en el Mediterráneo en la seguridad tradicional no se han sabido abordar.

Otro punto a resaltar, frente a este desvanecimiento y difuminación de los temas de seguridad tradicional en la Unión para el Mediterráneo, es el crecimiento en paralelo en los últimos años de los programas de trabajo, dentro del diálogo mediterráneo de la OTAN con los socios mediterráneos.

⁸ “Final Statement”, Marseille, 3-4 November 2008, en http://www20.gencat.cat/docs/sue/Continguts/Actualitat_candidatura_UpM/081104%20Final%20Statement%20Marseille.pdf

7. A Modo de Conclusión

La iniciativa Unión para el Mediterráneo supone un cambio significativo en las pretensiones del proceso de Barcelona en cuestiones de seguridad. Ello ha sido debido a las dificultades para avanzar. Los planes de actuación en este campo fueron un auténtico fiasco. La carta de paz y estabilidad, a pesar de su bajo perfil, nunca pudo ser aprobada. Sin resolución de conflictos y la existencia de reaseguros previos, una asociación de Estados en el Mediterráneo no era factible⁹.

De este modo el proceso de Barcelona, que partía de una visión optimista de las posibilidades y tenía una pretensión de transformación intentando exportar modelos europeos como el de la CSCE y el propio modelo de integración europea, si bien modificados y limitados, pronto se encontró con que los modelos no eran aplicables.

Un cambio significativo tuvo lugar con la aplicación de la política de vecindad a los socios mediterráneos bilateralizando procesos y poniendo más énfasis en los temas de democratización. El impacto sobre los planteamientos iniciales del regionalismo mediterráneo inicial era innegable. Pero todas las grandes iniciativas tenían el marchamo y la financiación europea. La visibilidad era reducida.

Faltaba la participación y el compromiso real de los Estados del sur del Mediterráneo

La Unión por el Mediterráneo ha retomado la iniciativa intentando revitalizarla, mediante el lanzamiento de proyectos comunes y fortaleciendo su institucionalización, pero sin abordar las causas profundas que han impedido el avance. Desligar la asociación vía proyectos del contexto de seguridad tradicional y la resolución de conflictos, intentando así avanzar, ha sido una ilusión, de forma especial cuando el contexto internacional favorece una mayor competición entre Estados. No hay proyectos sustanciales sobre asuntos políticos y de seguridad, salvo el socorrido tema de protección civil frente a desastres, que han quedado centrados en temas económicos. A esto se une una visión del espacio mediterráneo que ha sido sobrepasado en su planteamiento inicial por las guerras en Oriente Medio y la capacidad de influencia en el Mediterráneo oriental de Irán, siendo poco operativo en términos de seguridad tradicional en función de la pretensión inicial de crear una asociación de seguridad. Pero podían haberse redefinido las pretensiones, tal como ha hecho la OTAN. El resultado sorprendente es que no hay un plan de trabajo sobre temas de seguridad tradicional en la Unión para el Mediterráneo, mientras que la OTAN en el diálogo mediterráneo ha ido incrementando sustancialmente sus actividades con los socios mediterráneos en los planes anuales.

Asimismo la geometría variable de los proyectos comunes puede entrañar numerosos problemas en la participación y velocidades de marcha de unos sobre otros.

⁹ Véase: Marquina, Antonio : “La Asociación de Seguridad de la Conferencia de Barcelona: La Anábasis” *UNISCI Discusión Papers*, no.9, (Octubre 2005) en: <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI9Marquina.pdf> y Marquina, Antonio: “From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter; Rogers, Paul F. and Selim Mohammad, Al-Sayed (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean*, Heidelberg, Springer.



En su conjunto los nuevos documentos, aun admitiendo notables mejoras con respecto a anteriores documentos euromediterráneos, adolecen todavía de notables inconsistencias teóricas que harán su operatividad cuestionable, en no pocas ocasiones, pretendido reforzar una asociación ya menos ambiciosa.

Otro de los factores básicos que casi por inercia había permitido seguir manteniendo con vida el proceso de Barcelona, la financiación de la Unión Europea, y, en otro orden, la financiación y ayudas bilaterales, disminuirá previsiblemente en fuerza e importancia, dada la crisis económica. En las circunstancias actuales, esperar que la iniciativa privada cubra las expectativas proyectadas no parece ser realista.





LA PISTA DE ATERRIZAJE DE GIBRALTAR Y LA BASE MILITAR¹

Antonio Marquina Barrio ²

Director de UNISCI

Resumen:

La base militar de Gibraltar, que ha sido tradicionalmente utilizada por el Reino Unido, creció en importancia durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente durante la Guerra Fría. A partir del hundimiento de la Unión Soviética se reorganizaron sus funciones militares. La base militar sigue siendo importante. Es un activo ante circunstancias geopolíticas cambiantes que, como enseña la historia, no siempre son predecibles. La realidad fría no permite otro análisis. Desde esta perspectiva, el artículo muestra que la política española para la recuperación de la soberanía de Gibraltar ha sido profundamente inconsistente

Palabras clave: Base militar, Gibraltar, Guerra Fría, política española

Title in English: “*The Runway of Gibraltar and the Military Base.*”

Abstract:

The importance of Gibraltar military base, which was utilized by the Armed Forces of the United Kingdom, increased during the Second World War and during the Cold War. Later on, after the dissolution of the Soviet Union, its military role and objectives were redefined. The military base is still an important asset. Given the unpredictability of many geopolitical changes, as history shows, this importance can not be forgotten. On this perspective, the article shows the profound inconsistencies in the Spanish policies maintained and the different approaches and negotiations for the recuperation of the Gibraltar sovereignty.

Keywords: Military base, Gibraltar, Cold War, Spanish policy.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Este artículo fue publicado en: del Valle, Alejandro; González García, Inmaculada (2004): *Gibraltar 300 Años*, Cádiz, Universidad de Cádiz (UCA) en el capítulo homónimo, pp. 177-210.

² Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional y Director del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es



1. Introducción

La conquista del Peñón de Gibraltar por las Fuerzas Armadas británicas en 1704, en favor de uno de los pretendientes de la corona española, el Archiduque Carlos y en defensa de sus derechos, significó la apropiación por el Reino Unido de la Fortaleza de Gibraltar, una vez finalizada la Guerra de Sucesión. El artículo X del tratado de Utrecht dio base jurídica a esta situación.

Posteriormente, el Reino Unido procedió, en un proceso continuado de expansión, a considerar como propias las aguas que bordeaban el Peñón, a avanzar en la zona establecida como zona neutral, zona nunca cedida, e incluso a la construcción de diversas instalaciones en la misma.

2. La Pista de Aterrizaje de Gibraltar. Diversidad de Planteamientos³

Una de las instalaciones que acabaron construyéndose fue una pista de aterrizaje que desde 1935 se utilizó para el embarque y entrenamiento de aviones de la fuerza aérea naval basados en portaaviones. En 1938, estando España en plena guerra civil, el Reino Unido procedió al alargamiento de la pista, que llegó a extenderse quinientos metros. No obstante, el 4 de marzo de 1939, antes de finalizar la guerra, el gobierno del general Franco ordenó al embajador en Londres, el duque de Alba, que llamara la atención al gobierno británico sobre las obras que se estaban realizando, que tenían lugar en una zona usurpada del territorio nacional y que las convenciones en vigor permitían prohibir el vuelo sobre el espacio aéreo de un país firmante a todo avión estatal o privado si existían razones de carácter militar, y que España observaba la realización de estas obras con gran preocupación. El duque de Alba realizó la gestión y el Foreign Office respondió con un memorandum, el día 25 de abril donde se presentaba con bastante claridad la posición británica y se hacían una serie de afirmaciones de importancia que el gobierno español posteriormente no tendría en cuenta.

En primer lugar se exponía el hecho de la utilización de “una parte de la zona neutral” como “pista de aterrizaje de emergencia” durante los años anteriores. Se reconocía que esta pista era bastante pequeña, pero que hasta entonces no se había alargado primordialmente porque ello habría implicado una reducción del espacio disponible para el esparcimiento de la población. No se había producido ningún incidente o contratiempo. Las mejoras que se estaban realizando no alterarían el uso general para el que la pista de aterrizaje se había construido, permaneciendo primordialmente como en años anteriores en su status de pista de aterrizaje de emergencia para el embarque y entrenamiento de aviones de la Fuerza Aérea naval desembarcados.

Posteriormente, el 27 de abril, el nuevo gobierno español envió nuevas instrucciones al duque de Alba, para que llamara la atención al gobierno británico sobre las implicaciones de la pista de aterrizaje, pues los aviones británicos sobrevolaban cada vez con más frecuencia el territorio español en vuelos de reconocimiento, en vista de lo cual se había dado orden de disparar contra cualquier avión extranjero que hiciera una incursión en territorio español.

³ Este apartado es en buena parte un resumen del trabajo que publicamos en la Revista de Estudios Internacionales en 1981. Véase Antonio Maquina: “La Pista de Aterrizaje de Gibraltar”, Revista de Estudios Internacionales vol .2, no. 2 (1981), p.305-331.



Nuevas instrucciones se enviaron al duque de Alba el 17 de mayo, dándose por enterado el Foreign Office de las comunicaciones del embajador español.

Una vez que estalla la Segunda Guerra Mundial, el Almirantazgo y el Ministerio del Aire británico, que con anterioridad habían sugerido la conversión de la pista de aterrizaje de emergencia en un aeródromo presionaron nuevamente para su conversión en un aeródromo operacional, pero el secretario del Foreign Office, siguiendo las recomendaciones del gobernador de Gibraltar, procedió a transmitir unas instrucciones al embajador británico en Madrid para que diera toda clase de seguridades al gobierno español de que las mejoras que se estaban llevando a cabo en la pista de aterrizaje de emergencia no afectarían a sus usos generales de desembarque de aviones para mantenimiento y entrenamiento con ocasión del anclaje de un portaaviones en Gibraltar. La pista de aterrizaje permanecería esencialmente como una pista de aterrizaje de emergencia, aunque el estallido de la guerra induciría una mayor utilización que en una situación de paz, pero no se utilizaría con fines hostiles a España. Se respetaría escrupulosamente el territorio y las aguas territoriales españolas, pues desde el punto de vista técnico no había problemas. En su entrevista, debía asimismo evitar utilizar la palabra aeródromo para evitar dar la impresión de que se estaba construyendo una base aérea. El nombre a utilizar era el de **pista de aterrizaje**.

En otro orden, el secretario del Foreign Office le indicó que no debía dar la impresión de que estaba buscando el consentimiento del gobierno español a las ampliaciones que se estaban produciendo, sino que la información debía darse como un acto de cortesía. No se debían dar seguridades de que la pista de aterrizaje no se emplearía para fines operacionales contra fuerzas enemigas, pues era dudoso que este compromiso se pudiera mantener durante la guerra y, por otra parte, el gobierno español no había suscitado este tema.

El 27 de noviembre de 1939 tuvo lugar la entrevista entre el embajador británico, Maurice Peterson, y el ministro de Asuntos Exteriores español, Juan Beigbeder. El embajador le transmitió esta información y el ministro aseguró que la pista de aterrizaje en la zona neutral era un hecho consumado (*fait accompli*) como lo había sido la posesión de la Roca, y que el gobierno español no tenía intención de poner en cuestión el derecho británico de utilización; aunque el ministro no quedó convencido sobre las seguridades de que no se violarían el territorio y las aguas españolas, en base a informes de expertos.

Las autoridades españolas continuaron protestando por las violaciones del territorio y aguas españolas, e incluso derribaron un avión y averiaron otro el 30 de junio de 1940, pero no queda constancia documental de reclamaciones españolas por el uso de la pista de aterrizaje durante la guerra, a pesar del uso masivo a que se vio sometida, no siendo de descartar en la actitud española algunas insinuaciones o promesas por parte británica que dejan mucho de estar clarificadas⁴.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y pasados los primeros años del aislamiento del gobierno español, el gobierno británico procedió a negociar con el gobierno español un convenio con el fin de establecer los servicios aéreos.

Entre sus respectivos territorios y más allá de los mismos. El gobierno hizo gala una vez más de un cierto grado de ingenuidad diplomática. El convenio firmado el 20 de julio de 1950 suponía la consolidación de una situación, al quedar reconocida la pista de aterrizaje de emergencia como aeródromo. En los cuadros anejos de rutas aparecía Gibraltar de una forma

⁴ Se sabe que el gobierno británico deliberadamente no ha desclasificado documentos de la Segunda Guerra Mundial referentes a este tema y la posición de Churchill.

patente y continuada. Luego, la parte británica, en un canje de notas adjunta al convenio, introdujo lo siguiente: “por ser Gibraltar un aeródromo militar, su utilización por aeronaves civiles podrá ser en cualquier tiempo limitada o suspendida cuando así lo exijan consideraciones militares” al que el subsecretario de Economía Exterior y Comercio dio su asentimiento por escrito. Afortunadamente las Cortes españolas se negaron a ratificar el convenio, el 13 de diciembre de 1951, pero el convenio se puso en vigor provisionalmente pues en el artículo 18 se establecía que el convenio entraría en vigor en la fecha de su firma y, definitivamente, en la de su ratificación. Los cuadros de rutas se modificaron, desapareciendo la mención de Gibraltar⁵, con lo que el intercambio de notas anejo perdió su razón de ser.

Una vez que el Reino Unido introdujo Gibraltar en la lista aneja de las Naciones Unidas de territorios a descolonizar y el proceso descolonizador cogió velocidad de crucero al aprobarse las resoluciones 1514 y 1541 en la XV Asamblea General, la cuestión de Gibraltar tomó otro cariz. El 16 de diciembre de 1965, la XX Asamblea General aprobó la resolución 2070, invitando al Reino Unido y España a iniciar sin demora las conversaciones previstas según los términos del consenso aprobado el 16 de octubre de 1964 por el Comité de los Veinticinco, donde se invitaba al Reino Unido y España a encontrar una solución negociada, conforme a los principios de la Carta de la ONU y de acuerdo con la resolución 1514.

El 20 de enero de 1966 el Ministerio de Asuntos Exteriores, a fin de evitar equívocos, al ser utilizada la base de Gibraltar por diversos estados de la OTAN procedió a señalar a los diversos estados de esta organización las graves irregularidades y las modificaciones que el Reino Unido había introducido en las concesiones de cesión, incidiendo también en la pista de aterrizaje con fines civiles y militares que contravenía la razón de ser de una zona neutral que exigía su desmilitarización. El gobierno español iba a valorar las consecuencias que podía entrañar la implantación en su territorio de una base militar al servicio de una organización a la que España no pertenecía.

De este modo, cuando se iniciaron formalmente las negociaciones, el asunto de la pista de aterrizaje fue uno de los puntos calientes que se debatieron, utilizando el Reino Unido argumentos que no se correspondían con exactitud a los precedentes históricos tal como aquí se relatan, incluso ocultando datos que obraban en su poder y que el gobierno español no había recogido en su momento por pura incuria y que claramente desconocía, en función de las argumentaciones que utilizó. La cuestión de los sobrevuelos finalmente centró, a partir de julio de 1966, el debate sobre la pista de aterrizaje. La parte española protestando por las violaciones del espacio aéreo español y por la usurpación del istmo por parte británica, y la parte británica negando estas violaciones, en función de los circuitos de tráfico y los procedimientos de aproximación utilizados, y afirmando su soberanía sobre el istmo, en ocasiones de forma harto prepotente. A fin de cuentas la pista de aterrizaje venía definida como “aerodromo militar utilizable sólo en caso de emergencia y con previa autorización” en los acuerdos suscritos por el Reino Unido con Libia y Portugal y registrados en la OACI y el Reino Unido había establecido una zona prohibida constituida por un círculo de tres millas con centro en la pista cubriendo territorio y aguas españolas.

El 12 de abril de 1967 el Boletín Oficial del Estado publicó una modificación de las zonas del territorio español prohibidas y restringidas al vuelo en la zona del estrecho de Gibraltar. Las coordenadas señaladas significaban un duro golpe a la libertad de movimientos

⁵ El enunciado del número uno del cuadro de rutas a explotar por la empresa o empresas británicas era el siguiente: Puntos en el territorio del Reino Unido-Madrid que significaba únicamente, según la negociación, libertad para operar la ruta Londres-Madrid y Madrid-Gibraltar. En las empresas designadas por España desapareció cualquier mención directa o sobreentendida a Gibraltar.



de que habían venido disfrutando los aviones británicos de una forma indebida. El 18 de abril, España comunicó a la OACI el establecimiento de la zona prohibida y tres días después, el gobierno británico suprimió la mención de su zona prohibida que aparecía en diversas publicaciones. Por parte británica se hicieron algunas propuestas de acomodación, pero sin resultados, pues el gobierno español sólo se avino a continuar negociando siempre que el Reino Unido dejase de poner en cuestión la soberanía de España en el istmo y dejase de utilizar la pista de aterrizaje para fines militares.

El 17 de septiembre de 1967, a iniciativa del gobierno británico, se llevó a cabo el referendun en Gibraltar sobre si los gibraltareños querían mantener sus vínculos con el Reino Unido o pasar a la soberanía española, a pesar de la oposición de las Naciones Unidas y su posterior condena por la Asamblea General. En 1969 el Reino Unido otorgó una constitución a Gibraltar haciendo de nuevo caso omiso a las Naciones Unidas. Esto condujo a que el gobierno español cerrara la verja el 8 de junio de 1969. Las protestas por los sobrevuelos continuaron, si bien las posiciones de dureza progresivamente se fueron disipando, primero con Gregorio López Bravo que cometió el error garrafal de intentar cambiar de política poniendo sordina al contencioso, y que, a la postre, significó una humillación personal al ministro por parte británica.⁶ Laureano Lopez Rodó retomó con más firmeza el dossier, para llegar con la muerte del general Franco a una situación de progresivo debilitamiento, debilitamiento que perduró en los gobiernos de la democracia, aprovechándose el Reino Unido para plantear continuamente posiciones maximalistas en función de la necesidad de homologación y entrada de España en las organizaciones internacionales europeas y euro-atlánticas donde estaba perfectamente encuadrado el Reino Unido y amenazaba con el veto. Se acabó instaurando así, por parte española una política de declaraciones y concesiones unilaterales que culminó con la firma de la declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar el 2 de diciembre de 1987, aparentemente ventajosa para las posiciones que tradicionalmente había sostenido España, pero que todavía no se ha puesto en vigor⁷.

3 El Advenimiento del Sistema Democrático y la Entrada de España en la OTAN

Como indicamos, con el advenimiento de la democracia en España se abrieron expectativas de una acomodación en el contencioso. Por parte española se planteó una apertura gradual con el levantamiento de las restricciones a medida que por parte británica se fueran haciendo, a su vez, progresivas concesiones. Por parte británica asistiremos a continuas tomas de posición maximalistas, aprovechándose de su posición en las diversas organizaciones a las que España quería pertenecer, la Comunidad Económica Europea y la OTAN.

El primer hito a reseñar en este proceso de debilitamiento por parte española y acomodación a las exigencias británicas, fue la declaración o comunicado de Lisboa de 10 de abril de 1980.

⁶ Véase Marquina, Antonio (1989): "La Política Exterior", en Gallego, José Andrés; Velarde, Juan; Linz, Juan, González, Nazario, *Historia de España*, vol. 13, no. 3, Madrid, Gredos.

⁷ Véase para el período posterior a 1975, entre otros, las obras de Izquierdo, Cristina (1996): *Gibraltar en la Unión Europea*, Madrid, Tecnos; Morris, D.S. and Haigh, R.H. (1992): *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990: the eternal triangle*, London, New York, Routledge; Marquina, Antonio (1988): "El contencioso de Gibraltar después de la declaración de Bruselas", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor José Pérez Montero*, Oviedo, Facultad de Derecho, pp. 873-892.



Posteriormente tras el intento de golpe de estado en España el 23 de febrero de 1981, el gobierno de Calvo Sotelo decidió romper con las reticencias de Adolfo Suárez, buscando decididamente el ingreso de España en la OTAN.

El ingreso de España en esta organización implicó una negociación diplomática y militar donde quedaron recogidos unos principios de entendimiento⁸. España sería miembro del Allied Command Europe (ACE) y se reconocía la importancia del eje Baleares-Estrecho-Canarias. El problema es que el mando GIBMED-GIBAIR estaba ahí y por parte británica no se estaba dispuesto a suprimirlo. Con ello se presentaba una dificultad de muy notables consecuencias, pues los accesos orientales al estrecho quedarían controlados por este mando. Las soluciones propuestas por el Comité de Coordinación de la OTAN, en concreto por el presidente, el británico David Nichols, que el GIBMED-GIBAIR pasase a ser un mando conjunto dependiente de un mando español o que siguiera siendo un mando británico dependiente del mando español, no eran satisfactorias para España⁹. El gobierno británico no tenía voluntad negociadora¹⁰. No obstante no es totalmente descartable que se hubiera podido llegar a un entendimiento, aunque es dudoso que hubieran podido recoger los principales derechos y reivindicaciones que España venía presentando. De hecho, el gobierno de Calvo Sotelo había subordinado el contencioso al ingreso de España en la Alianza Atlántica. En septiembre de 1981, el ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, antes de entrevistarse en Nueva York con Lord Carrington, manifestó que el ingreso de España en la Alianza Atlántica resolvería el problema de Gibraltar. El ministro veía la solución del contencioso precisamente en el marco atlántico, que permitiría la reversión del problema a su origen que no era otro que militar y estratégico y que, con el paso del tiempo, se había acabado convirtiendo en político-territorial e incluso de población. En el mes de octubre de 1982 llegó incluso a afirmar rotundamente en la Comisión de Asuntos Exteriores, saliendo al paso de los argumentos de los partidos de la oposición, bastante oportunistas por cierto, exigiendo la resolución previa de la cuestión de la soberanía de Gibraltar¹¹, que España abandonaría la OTAN, si, una vez dentro, la cuestión de Gibraltar permanecía bloqueada¹². En esta línea, que hemos de calificar como de un cierto exceso de voluntarismo, se empezó a negociar con el Reino Unido, llegándose a preparar el borrador de un compromiso, el compromiso de Cintra, que pretendía poner en práctica la declaración de Lisboa de 1980. Los puntos principales en la negociación, dejando de lado el paquete referente a la población, su status, los derechos laborales, cuestiones económicas y culturales y de cooperación, incluyendo la pista de aterrizaje, hacían referencia a la apertura de la verja unilateralmente por España, la cancelación del artículo diez del tratado de Utrecht, tomando nota del estatuto territorial, el levantamiento unilateral de las restricciones aéreas, la entrada en Gibraltar de tropas españolas de Infantería de Marina, la presencia de la bandera española en la colonia, aunque no quedaba claro si España, al final, se quedaría con el mando GIBMED- GIBAIR¹³.

⁸ Véase a este respecto Rupérez, Javier: "La integración de España en la estructura militar de la OTAN: La búsqueda del tiempo perdido" en Marquina, Antonio (1999): *España en la nueva estructura militar de la OTAN*, Madrid, UNISCI 1999, p. iii-xi.

⁹ Véase: Marquina, Antonio (1986): *España en la Política de Seguridad Occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, pp. 932-938.

¹⁰ Rupérez, Javier (1986): *España en la OTAN. Relato Parcial*, Barcelona, Plaza y Janés, p.212.

¹¹ Véase por ejemplo. Gold, Peter (1994): *A Stone in Spain's Shoe*, Liverpool, Liverpool University Press, pp. 32-33.

¹² Véase estas opiniones en Marquina, Antonio: "La Política Exterior de la Unión del Centro Democrático", en Tusell, Javier y Soto, Alvaro, (1996): *Historia de la Transición 1975-1986*, Madrid, Alianza Universidad, pp.196-201.

¹³ *Idem, ibidem*.



Afortunadamente la guerra entre el Reino Unido y Argentina por las islas Malvinas hizo que se suspendieran las negociaciones, que tenían como presupuesto de base que la mera pertenencia de España a la OTAN sería una palanca decisiva en la solución del contencioso gibraltareño.

Luego se produjo el cambio de gobierno tras las elecciones de octubre de 1982 y todo quedó paralizado. El nuevo gobierno socialista español salido de las elecciones generales decidió mantenerse al margen de la estructura militar de la OTAN y procedió a dar pasos en una línea de normalización sin contrapartidas, abriendo unilateralmente la verja y llegando a una nueva declaración bilateral, la declaración o comunicado de Bruselas de 27 de noviembre de 1984. Posteriormente, tras el referendun sobre la permanencia de España en la OTAN, en 1986, la no integración en la estructura militar, una de las cláusulas del referendun, impuso la negociación de seis acuerdos de coordinación con la OTAN¹⁴, donde, según las directrices generales para los acuerdos de coordinación entre los mandos principales de la OTAN y las autoridades militares españolas, instrucción MC313, quedó establecido que los mandos aliados en Gibraltar no eran admitidos para coordinar a España con la OTAN, de forma especial en el acuerdo sobre defensa y control del estrecho de Gibraltar y sus accesos.

Empero, el “modelo español” no fue nunca un modelo satisfactorio, al implicar esencialmente la falta de participación en los procesos decisivos aliados. Este “modelo” a los pocos años sería denostado por las propias autoridades civiles y militares que lo habían presentado como modélico, condenando de forma inquisitorial, todo hay que decirlo, a los pocos que tuvimos el coraje y la visión de oponernos a semejante experimento¹⁵, un experimento a que había llevado la inexperiencia, bastante oportunismo y, como después reconocería el propio Felipe González, su propia cabezonería.

4. La OTAN tras la Guerra Fría, su Impacto en la Base de Gibraltar

Una vez que se plantea la reforma de la estructura de mandos en el seno de la OTAN tras la Guerra Fría, existía una clara oportunidad para España para hacer valer sus derechos y para disminuir la importancia de las instalaciones militares de la colonia de Gibraltar. Los mandos de cuarto nivel iban a desaparecer, el GIBMED-GIBAIR entre ellos, y, con ello, desaparecía una de las dificultades que España había tenido a la hora de integrarse en la estructura militar de la OTAN.

El Parlamento aprobó por abrumadora mayoría la integración en la estructura militar de la OTAN, asunto que desde el final de la Guerra Fría había inducido a una búsqueda de acomodaciones no totalmente ortodoxas, caso de las implicaciones de los acuerdos de Berlín de 1994, las CJTFs o el PfP,-- dejando de lado el tema del Eurocuerpo--, todo ello aceptado y apoyado por España, con el contenido de una de las condiciones impuestas en el referéndum

¹⁴ Eran los siguientes: acuerdo para preservar la integridad territorial española; acuerdo para la defensa aérea de España y áreas adyacentes; acuerdo para la defensa y control del estrecho de Gibraltar y sus accesos; acuerdo sobre operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental; acuerdo sobre operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental; acuerdo sobre provisión de territorio e instalaciones españolas para la recepción y tránsito de refuerzos y apoyo logístico, aéreo y marítimo.

¹⁵ Véase por ejemplo Marquina, Antonio (1994): “La evolución de la Política de Seguridad Española (1982-1992)”, en Calduch, Rafael, *La Política Exterior Española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, pp. 369-389.



de 1986, la no integración en la estructura militar de la OTAN. Se trataba, en frase del ministro de Defensa García Vargas, “de ganar el tiempo perdido”.

De nuevo el tema de Gibraltar hizo su aparición, exigiendo inicialmente el Reino Unido el levantamiento de las restricciones militares como condición sine qua non para la integración de España en la estructura militar de la OTAN. Así lo dijo con toda claridad Robin Cook en la cumbre de Madrid de la Alianza Atlántica, en julio de 1997, manifestando su reserva y condicionando su acuerdo a la nueva estructura de mandos al levantamiento total e incondicional de las restricciones que se imponían a las actividades militares británicas en la utilización de los espacios aéreo y marítimo¹⁶. La situación era, en consecuencia, muy complicada para el gobierno español en 1997. Como ya hemos relatado en otro lugar¹⁷, en octubre de 1997 España se encontraba en una situación de neto perdedor básicamente por dos razones:

- 1.- Los Estados Unidos apoyaban directa o indirectamente la posición británica
- 2.- Por parte española, ante las dificultades que presentaban, el Ministerio de Defensa no empujaba con decisión, dando la impresión que se buscaba la integración militar a cualquier precio.

Afortunadamente el gobierno español salió de su letargo y lanzó una campaña diplomática para explicar a los aliados la posición española manifestando que no querían trasladar el contencioso bilateral al marco de la Alianza Atlántica, que estaban dispuestos a realizar los ajustes necesarios en el contexto de la adopción de la nueva estructura de mandos, de la que iba a desaparecer Gibraltar como mando de cuarto nivel, su escasa operatividad en

¹⁶ Las restricciones navales tradicionales del gobierno español implicaban que España se reservaba la posibilidad de no dar su consentimiento a las solicitudes de escala en puertos españoles de las unidades navales extranjeras que provinieran o tuvieran prevista su visita a Gibraltar. En este sentido España en el acuerdo de normalización Stana 1.100 de la OTAN se reservaba los siguientes derechos:

a-denegar, reconsiderar o modificar en cualquier momento cualquier autorización para escala solicitada de acuerdo con las previsiones del acuerdo Stana.

b-no permitir que buques procedentes de Gibraltar hagan escala en puertos españoles

c-no permitir que los buques que hayan visitado cualquier puerto español y se dirijan directamente a Gibraltar hagan escala en puertos españoles.

Estas restricciones tenían no sólo un carácter jurídico sino político

En cuanto a las restricciones aéreas, la posición española quedaba reflejada en diversas normas nacionales e internacionales sobre tráfico aéreo. De este modo estaba prohibido el sobrevuelo del espacio aéreo español y las escalas en territorio español de cualquier aeronave estatal que tuviera como origen, destino o aeropuerto alternativo Gibraltar, exceptuándose los vuelos de carácter humanitario y los aviones en situación de emergencia. En el caso de aeronaves civiles el sobrevuelo estaba prohibido si procedían o se dirigían a un aeropuerto español; en los demás casos el sobrevuelo estaba ya autorizado, aunque con anterioridad había estado también prohibido. Se mantenía desde 1967 una zona prohibida, la LEP 117 que se extendía sobre la zona del Campo de Gibraltar y aguas adyacentes, limitando así considerablemente la operatividad de la pista de aterrizaje, de la cual se desgajó en 1985 una zona restringida, la LER 49 en donde podían operar las aeronaves civiles en maniobras de entrada o salida de la pista de aterrizaje.

En el campo militar la postura no escrita española había sido la de no participar en operaciones y ejercicios OTAN en los que participasen unidades aéreas o navales aliadas que salieran o fuesen a entrar en Gibraltar. En cuanto a la utilización de otras instalaciones como comunicaciones, mando, control facilidades portuarias o aeroportuarias, España no se opuso a la utilización de estas instalaciones, si bien no accedió a establecer procedimientos de coordinación directa ni a participar en ejercicios donde se utilizasen dichas instalaciones. Véase a este respecto la intervención del Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, Ramón De Miguel Egea en la Comisión de Asuntos Exteriores., n.514, Madrid 23 de septiembre de 1998, pp.14860-14863.

¹⁷ Marquina, Antonio: “La otra batalla de Gibraltar”, *Revista UNISCI*, no.4, (Enero 2004) www.ucm.es/info/unisci.



el nuevo contexto militar aliado que se avecinaba y que no podían levantar las restricciones aéreas y navales porque afectaban a la soberanía española. La ofensiva, aunque algo tardía, surtió su efecto pasando la parte británica a dejar de lado posiciones maximalistas y centrarse en una acomodación bilateral. A este fin los ministros de Asuntos Exteriores de ambos estados convinieron el 21 de noviembre en Luxemburgo que se llevaran a cabo conversaciones bilaterales entre altos cargos de ambos ministerios para llegar a un entendimiento. La propuesta española de gestión militar conjunta de la pista de aterrizaje no fue aceptada por parte británica.

El tema de la acomodación en el asunto de las restricciones, no obstante, no se solventó hasta la reunión del Consejo Atlántico de Ministros de Defensa, el 2 de diciembre de 1997, cuando ante la posición firme española, el Reino Unido hubo de aparcarse definitivamente sus posiciones maximalistas¹⁸. España entró en la nueva estructura de mandos, separándose el contencioso bilateral de la reforma de la estructura de mandos de la Alianza Atlántica. España iba a recibir un mando subregional, el Mando Subregional Conjunto del Sudoeste, dependiente directamente de AFSOUTH en Nápoles con la misión de asegurar la defensa del territorio peninsular nacional, así como los territorios insulares y los accesos al estrecho de Gibraltar y el propio estrecho de Gibraltar. La base de Gibraltar quedó como una base puramente británica que podría servir de apoyo a la Alianza Atlántica. Era un paso muy importante que permitía la desaparición de GIBMED-GIBAIR.

Pero la separación de los dos contenciosos implicó la realización de conversaciones técnicas bilaterales que perduraron hasta el mes de junio de 1998, en cuatro rondas, con la participación por parte española del director general para Europa y América del Norte, José Rodríguez Spiteri, el director general de Naciones Unidas para la Seguridad y el Desarme, y el embajador de España en la OTAN, Juan Prat. Finalmente el Ministro, Juan Matutes, y el secretario del Foreign Office, Robin Cook dieron por buenas las conclusiones de las conversaciones técnicas sobre los siguientes asuntos relacionados con los ejercicios y operaciones militares de la Alianza Atlántica (no con las misiones o ejercicios de carácter nacional del Reino Unido):

- 1.-Coordinación y comunicación entre las autoridades militares británicas en Gibraltar y las autoridades españolas.
- 2.-Posibilidad de utilización por la Alianza Atlántica de los sistemas de mando, control y comunicaciones de Gibraltar.
- 3.-Posibilidad de que fuerzas españolas participen en ejercicios aliados en los que intervengan fuerzas de estados aliados entrando y saliendo de Gibraltar.
- 4.-Situaciones de emergencia de aeronaves con destino a Gibraltar.

Estos puntos implicaban el levantamiento de la negativa a coordinarse y comunicarse con las autoridades militares británicas de Gibraltar. Las autoridades españolas no rechazaban la participación militar española en ejercicios militares de la Alianza Atlántica cuando se utilizaran los sistemas C4I de Gibraltar. Tampoco se obstaculizaría la realización de ejercicios aliados negándose a intervenir en aquellos en los que participasen buques o aeronaves procedentes o con destino Gibraltar, si bien esto no implicaba que se diese autorización para hacer escala posteriormente en aeropuertos españoles o sobrevolar territorio español ni

¹⁸ La posición de los Estados Unidos no fue en absoluto neutral, intentando hasta el último momento, incluso con métodos incalificables ante algún alto representante español, que España ablandara su posición.

tampoco entrar en puerto español¹⁹. El Foreign Office pretendió que los aviones militares británicos pudieran sobrevolar el territorio español sin autorización previa, simplemente haciendo una comunicación, equiparándose a las Fuerzas Aéreas estadounidenses, según lo acordado en los convenios bilaterales, pero la propuesta no se aceptó. En el caso de aterrizajes de emergencia, se incrementaba la autorización para, una vez realizado el aterrizaje, poder dirigirse posteriormente a Gibraltar sin necesidad de volver al Reino Unido.

El acuerdo, conocido como acuerdo Greenstock-Spiteri, no fue un acuerdo formal, ni siquiera se recogió por escrito, calificándose como un entendimiento informal de carácter técnico. Las restricciones a las aeronaves y barcos civiles se mantuvieron. Era indiscutiblemente una cesión, por más que se intentó revestir de otra forma, al levantar restricciones sobre aspectos vinculados a la soberanía española, nunca cedidos por España, tales como espacio aéreo, istmo de Gibraltar, aguas territoriales.

Precisamente sobre este último punto, el de las aguas próximas a Gibraltar hubo de llegarse a un compromiso en el mes de octubre de este mismo año en función del hostigamiento a los pesqueros españoles por parte de las patrulleras de Gibraltar e incluso el hostigamiento de un destructor británico a una patrullera de la Guardia Civil. De nuevo España cedió a las exigencias de la “zona de seguridad militar” del Reino Unido, dando por buena la apropiación por el Reino Unido de una franja de 200 metros de anchura hacia el interior de la Bahía, paralela a los diques de entrada al puerto de Gibraltar, quedando como “aguas en litigio” las aguas comprendidas entre el Peñón y milla y media en la zona de poniente y entre el Peñón y tres millas en levante.

5. La Base Militar en la Actualidad

Los activos más importantes de la base militar se centran en sus capacidades navales, aéreas y en los sistemas C4I (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence).

Aunque los datos oficiales disponibles en fuentes abiertas del Ministerio de Defensa británico no llegan al año 2004, con los datos disponibles podemos hacer unas estimaciones de las fuerzas desplegadas por el Reino Unido en la base.

Según el Ministerio de Defensa/DASA (Defence Analytical Services Agency)²⁰ la evolución del personal en servicio en las fuerzas regulares británicas (los tres servicios) destinadas en Gibraltar, una vez finalizada la Guerra Fría, es el siguiente:

AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nº	1300	1500	600	600	500	500	600	600	500

¹⁹ De hecho, en marzo de 1997 había tenido lugar el ejercicio de la OTAN, Strong Resolve que simulaba una crisis en la Península Ibérica, con la participación de unos 28.000 hombres de 20 estados, donde España se encontró con que el submando de Gibraltar que todavía estaba activo iba a tener una participación en las mismas. Esto dio lugar a un conjunto de roces con diversos estados participantes por las trabas impuestas por las autoridades españolas al empleo de los activos militares de Gibraltar y las restricciones aéreas y navales. De esto se aprovechó el Reino Unido en las duras negociaciones del otoño de 1997.

²⁰ Deploymnet of UK service personnel, 2003.



Fuente: DASA 2003.

Estas cifras, sin embargo, no se corresponden con las que suministra la sección del Ministerio de Defensa Británico “The management of Defence”²¹ que parecen más correctas. Para el año 2000 se recogen las siguientes cifras desglosadas:

Marina/Royal Marines: 544

Ejército de Tierra: 110.

Fuerza Aérea: 116

Civiles: 66.

Hechas diversas indagaciones, parece que estas cifras con pequeñas modificaciones pueden considerarse representativas de la situación en 2004, girando alrededor de los ochocientos hombres. Aunque se hable de un recorte presupuestario y una tendencia a disminuir los gastos en Gibraltar, la realidad es que las cifras arriba aportadas de DASA muestran una cierta regularidad a partir de 1995.

El número de personas dependientes de esta guarnición puede calcularse en unas mil personas, cifra todavía considerable, para una población de 28.231 personas según el censo de 2001.

En Gibraltar existe el Cuartel General de las Fuerzas Británicas de Gibraltar. Dentro de las fuerzas armadas estacionadas de forma permanente hay que destacar el regimiento de Gibraltar con tres compañías y su plana mayor que reemplazó en 1992 al batallón británico de infantería, el Royal Green Jackets, al abandonar Gibraltar. Las tres unidades que existían hasta entonces: un batallón de infantería, una unidad de ingenieros y una batería de artillería fueron drásticamente reducidas, así como las tropas asignadas a la defensa aérea. Este recorte tuvo un impacto importante en la economía de Gibraltar al depender en este momento sus ingresos en un 25%, unos 40 millones de libras, de los gastos de la base. La retirada significaba una pérdida de gasto inducido por 500 hombres y unas 750 personas dependientes²².

No obstante hay que llamar la atención de que, todos los años, soldados profesionales de diversas unidades, venidos desde el Reino Unido, pasan unas semanas en la Roca entrenándose. Incluso el regimiento de Gibraltar utilizó durante algún tiempo el territorio español, caso de las pistas de esquí de Sierra Nevada, sin que las autoridades españolas se percataran o hiciesen nada por evitarlo, hasta que el caso saltó a la prensa cuando uno de los oficiales se mató como resultado de una avalancha el 20 de febrero de 1992. Estos entrenamientos incluso han dado lugar a incidentes, alguno muy sonado, como el desembarco

²¹ The Defence Suppliers Directory, *The Management of Defence. Overseas Deployment* (1 April 2000): www.armedforces.co.uk/mod/listings/10013.

²² Cifras tomadas de Gold, *op. cit.*, p.178-179.

del tercer batallón de los Royal Marines, el batallón Gibraltar, en la playa de San Felipe el domingo 17 de febrero de 2002 a las 10,15 horas²³.

El regimiento de Gibraltar no tiene una misión OTAN, al ser España miembro de la OTAN, en cambio la Marina, las Fuerzas Aéreas y los sistemas C4I sí lo tienen con claridad.

En el campo naval, hay que reseñar la presencia del escuadrón naval de Gibraltar consistente en dos lanchas patrulleras de 16 metros y tres botes inflables rígidos de seis metros y medio de largo—independientemente de las lanchas de la policía de Gibraltar—. Oficialmente tienen como misión principal mirar por la seguridad e integridad de las aguas territoriales de Gibraltar. La base naval de Gibraltar recibe de forma regular barcos de superficie de la Royal Navy y también submarinos nucleares, británicos y estadounidenses. Estos últimos han mantenido un oficial de enlace de la Marina en Gibraltar, a pesar de las reiteradas manifestaciones en contra de las autoridades españolas²⁴. Gibraltar ha llegado a tener, tras las sucesivas ampliaciones, 4.240 m. de muelles²⁵. En la década de los noventa fueron alargados ante la pasividad de las autoridades españolas, que incluso permitieron el paso por la verja de camiones cargados de tierra y piedra para la ampliación del espacio terrestre ganando aguas al mar²⁶, aguas que España siempre ha mantenido eran españolas, tal como dispone el tratado de Utrecht. La falta de firmeza de las autoridades españolas ha sido ciertamente sobresaliente.

La base constituye un punto de apoyo y también un centro de reparaciones, que, aunque ha ido perdiendo importancia en los últimos años, sigue siendo relevante para los despliegues navales en el Mediterráneo y el Atlántico Sur. El astillero cambió de compañía en varias ocasiones y los puestos de trabajo se redujeron muy sustancialmente²⁷.

En el campo aéreo, la estación de la RAF en Gibraltar forma parte del cuartel general de las Fuerzas de Gibraltar y, aunque no existen despliegues permanentes de aviones, aviones de transporte Hercules, cazabombarderos Tornado, y otros aviones en menor medida, hacen visitas regulares. También aviones Nimrod de largo radio de acción han estado viniendo regularmente a la base, con misiones de lucha antisubmarina, vigilancia marítima de superficie y búsqueda y rescate, aunque su importancia tras el fin de la Guerra Fría ha disminuido muy sensiblemente.

²³ “Les Royal Marines débarquent en Espagne”, *Amnistia.net* en www.amnistia.net/librairie/amnistia/n13/roymar.htm.

²⁴ En ocasiones hasta la banda de la Sexta Flota ha salido desfilando en Gibraltar, denotando una nula sensibilidad por la posición española. En el caso de los submarinos nucleares estadounidenses, España en los últimos años ha rebajado el nivel de exigencia de notificación de los treinta días de antelación a quince con el fin de facilitar su acceso a la base de Rota y evitar las escalas en Gibraltar. Aunque el número de escalas en Rota se incrementó en los últimos años, esto no ha impedido que submarinos y barcos de superficie estadounidenses sigan haciendo escalas en Gibraltar.

²⁵ Véase Liberal, Ángel (1999): “Análisis del aspecto militar del problema de Gibraltar” en AA.VV.: *Estudios sobre Gibraltar*, Madrid, Ministerio de Defensa-INCIBE, p.221.

²⁶ El programa electoral de Joe Bossano incluía el hacer a Gibraltar autosuficiente económicamente. En julio de 1988 se anunció que el programa de recuperación de terrenos al mar comenzaría en el mes de octubre en la zona del puerto, siendo el objetivo incrementar el territorio en un cuatro por ciento, incremento que, como siempre, se ha hecho a costa de aguas que España nunca cedió.

²⁷ Véase Gold, *op. cit.*, p. 211.



Hay que hacer notar que la pista de aterrizaje de una longitud de 1.829 metros²⁸ no permite el aterrizaje y despegue de aviones pesados tanto militares como civiles.

Gibraltar fue durante la Guerra Fría un centro fundamental para la detección de los submarinos que pasaban por el estrecho. Aunque se mantienen las instalaciones de detección submarinas, la importancia de estas instalaciones ha disminuido drásticamente. Lo mismo cabe decir de los polvorines y los centros de almacenamiento excavados en la Roca que, posiblemente, en su día albergaron ingenios nucleares.

Hay que resaltar, sin embargo, la importancia que todavía tienen las instalaciones C4I de Gibraltar. La modernización y conexiones vía satélite llevadas a cabo en este campo en los últimos años por parte británica es digna de resaltarse. Este es un activo muy significativo de Gibraltar que le permite la interoperatividad, la coordinación de operaciones y el apoyo a las misiones aliadas, incluyendo comunicaciones, control aéreo y marítimo, redes de distribución de información, mando y servicios de apoyo en la toma de decisiones, que permitirán en caso necesario suministrar las capacidades necesarias a las fuerzas militares para que puedan generar, utilizar y compartir la información necesaria que les pueda garantizar la supervivencia y el éxito en las misiones. Gibraltar es incluso un centro de relativa importancia en la red ECHELON de espionaje electrónico y recogida de señales dentro de la NSA estadounidense. Este no es un asunto baladí.

España ha desarrollado, sobre todo en Rota, donde está el centro de mando del Almirante de la Flota, un centro C4I que está comunicado con el mando de artillería de costa del Estrecho (MACTAE) y con el centro de control del tráfico marítimo de Tarifa. Esta reorganización tendrá su importancia de forma especial en la lucha antiterrorista que reorientará la actividad de la OTAN tras el 11 de septiembre de 2001.

Finalmente reseñar que desde Gibraltar se realizan diversos ejercicios conjuntos con las fuerzas militares marroquíes.

6. La Operación “Active Endeavour”

Una vez que se produjeron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la Alianza Atlántica invocó el artículo 5 y por primera vez en su historia, la OTAN tomó diversas medidas, ocho en total, y desplegó diversos activos en apoyo a la defensa colectiva. De este modo, parte de las Standing Naval Forces Mediterranean (STANAVFORMED) que se encontraban participando en un ejercicio en la zona sur de la costa españolas se desplegaron para patrullar en el Mediterráneo oriental, el 6 de octubre de 2001, justamente un día antes de que comenzase la operación Enduring Freedom para derrotar a AlQaida y los Talibán en Afganistán. Así surgió la operación Active Endeavour que recibió la orden de activación el 26 de octubre y que tendría como finalidad mantener abiertas y seguras las líneas de comunicación marítimas en el Mediterráneo Oriental. La operación iba a estar dirigida desde NAVSOUTH en Nápoles. Esta operación dio lugar a prolongadas presencias en la zona que fueron cubiertas con la rotación de las fuerzas navales de reacción inmediata de la OTAN: STANAVFORMED Y STANAVFORLANT, estableciendo contacto con miles de barcos mercantes de diversas nacionalidades. En octubre de 2003 el Consejo

²⁸ Cifra que aporta Liberal, *op. cit.*, p.221. La CIA da la cifra de entre 1.524 a 2.437 metros (CIA: *The World Fact Book, Gibraltar*: www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/gi.html).



Atlántico, como medida de precaución contra posibles ataques terroristas, decidió extender la operación Active Endeavour para incluir la escolta de los barcos mercantes que atravesasen el estrecho de Gibraltar, asegurar el tránsito seguro de los barcos aliados que se designasen y mantener la seguridad en la zona. La primera misión de escolta tuvo lugar el 10 de marzo de 2003 por unidades de STANAVFORMED apoyadas por aviones de patrulla marítima de Estados Unidos y Portugal y helicópteros españoles. Posteriormente las operaciones han sido dirigidas por las Fuerzas Armadas españolas, interviniendo fragatas españolas y patrulleras de Dinamarca, Noruega y Alemania, así como aviones de España, Portugal y los Estados Unidos, así como submarinos. Es importante destacar que las unidades navales intervinientes han tenido por base Rota y otras bases y puertos de Cádiz, no Gibraltar. El 17 de marzo de 2004 cerca de 41.000 barcos habían estado bajo observación y 519 buques habían sido escoltados de febrero de 2003 a abril de 2004.²⁹ Con los sensores que España dispone en la costa sur de la Península y en Ceuta, se ha podido asegurar la vigilancia del estrecho y los buques en tránsito, sin necesidad de recurrir a Gibraltar. Esta es una buena lección sobre lo que es necesario potenciar y mejorar en los Ejércitos españoles. El estrecho sigue siendo la prioridad española, cuyos intereses no pueden estar condicionados por intereses de terceros, ni tampoco su libertad de movimientos, quedando incluso dependientes de las consecuencias de las actuaciones de terceros en la zona.

7. A Modo de Conclusión

La importancia militar de la base de Gibraltar explica las dificultades en el proceso negociador entablado por España para la descolonización de Gibraltar. A esto ha de unirse la falta de firmeza, continuidad de esfuerzos, incuria—todo hay que decirlo— y una cierta incompetencia en el seguimiento del dossier negociador por parte de España, así como las posiciones maximalistas británicas, aprovechándose de la necesidad de encardinación y homologación española en las organizaciones políticas y de seguridad europeas.

Una vez que España ha superado esta etapa con la plena integración en la OTAN y siendo miembro de la UE, estando mejor equipada militarmente, sin que exista la desproporción sustancial que existía hace años entre España y Reino Unido desde el punto de vista militar, es necesario unos planteamientos donde España tenga la iniciativa y no vaya a remolque de los planteamientos británicos y de su argumentación, no permitiendo que los negociadores españoles acepten considerar sobrepasadas sus propias líneas fundamentales doctrinales más sólidas, para acercarse a las posiciones doctrinales británicas, como hemos presenciado en los últimos años. En este punto conviene no hacerse demasiadas ilusiones de los apoyos estadounidenses, pues parece ya cuestionable la argumentación de que es clave favorecer la presencia militar estadounidense en Rota como un medio de que los Estados Unidos pierdan interés en Gibraltar, facilitando la descolonización, dados los recientes bandazos en la política exterior de los gobiernos españoles. Esta ya es una vía muchísimo más angosta, aunque no esté del todo cerrada, dadas las importantes servicios y facilidades que Rota y Morón aportan al despliegue de las fuerzas estadounidenses.

²⁹ *Operation Active Endeavour*, NATO, AFSOUTH, 17 de marzo de 2004, en www.afsouth.nato.int/operations/Endeavour/Endeavour.htm; *Active Endeavour* NATO, NATO briefing, abril 2004, en www.nato.org; Álvarez, Manuel: “El Ejército asegura estar preparado para combatir el terrorismo en el Estrecho” *Sur*, 29 de abril de 2004; Simón, Hugo: “El MACTAE escoltó a 519 buques a través del Estrecho en el último año”, *El Faro de Ceuta*, 29 de abril de 2004.



Tampoco la posición estadounidense ha sido favorable a la posición doctrinal española, o al menos neutral, como se vio de forma bastante palpable en la negociación de la nueva estructura de mandos en 1997, ni han perdido interés por la base de Gibraltar. Está por ver lo que hubiera ocurrido con el desarrollo de la ampliación de Rota tal como la consideraba el gobierno de José María Aznar.

La guerra preventiva en Iraq y el alineamiento cerrado de la política española con la de los Estados Unidos ha mostrado también las limitaciones de jugar la carta estadounidense como medio para resolver el contencioso, al menos en el corto plazo. Tony Blair dejó suficientemente claro que no estaba dispuesto a moverse dando un margen a los intereses y derechos de España, por más que José María Aznar hubiera sido la **gran cobertura** para que la guerra preventiva en Iraq no fuese una mera empresa anglosajona. Estados Unidos no se avino a presionar con un mínimo de seriedad a su gran aliado en guerras y también en manipulaciones. La posición de José María Aznar y su fortísima y profundamente impopular apuesta posiblemente hubiese merecido algo más de estos estados.

España, en estas condiciones, ha de buscar un mayor margen de autonomía en el Estrecho sin hacerse demasiadas ilusiones sobre la política del eje anglosajón. Desde esta perspectiva, el juego de la carta de la pertenencia de España y el Reino Unido a la Unión Europea tiene unas limitaciones suficientemente patentes.

Desde un punto de vista militar, la actuación española en la operación “Active Endeavour” nos indica el camino a seguir: El fortalecimiento de la posición aeronaval, de los medios del Ejército de Tierra y C4I en el Estrecho y la devaluación consiguiente de la base militar de Gibraltar. Si en la OTAN la misión define ya la coalición, devaluando la esencia de una alianza defensiva, España, como con anterioridad indicamos, ha de fortalecerse en el Estrecho como uno de los temas prioritarios para no seguir corriendo el riesgo de posibles puentes y consecuencias indeseadas en una zona especialmente caliente como es el Magreb.





CRISIS Y GESTIÓN MILITAR DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CAMINO HASTA LA ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Javier Ignacio García González ¹
UNISCI / IE Universidad

Resumen:

El artículo analiza la forma en que la Unión Europea ha utilizado los conceptos de crisis y de gestión de crisis en los documentos sobre el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), particularmente el estado actual de la cuestión a la luz de la aparición del Informe sobre el desarrollo de la Estrategia Europea de Seguridad y de otros documentos relacionados, adoptados en el Consejo Europeo de diciembre de 2008, bajo la Presidencia Francesa. Esta “actualización” de la Estrategia tiene un alcance muy limitado y apenas aporta novedades en el tema de la gestión de crisis, manteniendo la falta de precisión y de rigor conceptual de documentos anteriores. El artículo repasa qué se considera una crisis y en qué consiste la gestión de crisis desde una perspectiva académica y estudia el uso que se ha hecho de estos términos en los documentos que han tratado las cuestiones de seguridad y defensa en la Unión Europea. Se comprueba cómo la aproximación desde las Relaciones Internacionales como disciplina tiene poco que ver con el uso y el significado que de estos conceptos se hace en los documentos de la Unión que tienen que ver con la PESD. El Informe, en consecuencia, es una oportunidad perdida para mantener el rigor conceptual y evitar posibles consecuencias perniciosas a las que pudiera conducir esta situación, tanto en el diseño como en la puesta en marcha de instrumentos u operaciones.

Palabras clave: Crisis, Gestión de Crisis, Seguridad Europea, PESD, Estrategia Europea de Seguridad.

Title in English: “Crisis and Crisis Management in the European Union: The Way towards the Updating of the European Security Strategy.”

Abstract:

This article deals with the use of concepts of “crisis” and “crisis management” in the European Union documents in the development of the European Security and Defense Policy (ESDP). It analyzes in particular the “status questionis” after the Report on the Implementation of the European Security Strategy and other related documents adopted at the European Council in December 2008, under French Presidency. These documents do not offer any important change or information and, at the same time, suffer from the lack of conceptual rigor and accuracy of former documents. The article looks at the definition of crisis and crisis management from an academic perspective, and examines how these terms have been used in the documents dealing with security and defense issues in the European Union. It also shows how the academic approach has little to do with the use and meaning of these concepts in EU documents about the ESDP. The Report is, therefore, a lost opportunity to maintain the conceptual rigor, avoiding eventual harmful consequences when the EU designs crisis management tools or plans and develops crisis management operations.

Keywords: Crisis, Crisis Management, European Security, PESD, European Security Strategy.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Javier Ignacio García González es Profesor de Relaciones Internacionales, Globalización y Ciencia Política en la IE School of Communication de IE Universidad, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de Investigación son la gestión de crisis, prevención y resolución de conflictos, operaciones de paz, seguridad europea e internacional y cuestiones militares y de defensa.

Dirección: IE School of Communication, IE Universidad, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España. *E-mail:* javier.garcia@ie.edu

1. Introducción

El presente artículo pretende analizar cómo la Unión Europea ha planteado en los últimos años su visión de las crisis internacionales y de la gestión militar de crisis como parte del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y particularmente el estado actual de la cuestión a la luz de la reciente actualización de la Estrategia de Seguridad, adoptada en el Consejo Europeo que el pasado diciembre puso final a la Presidencia Francesa del segundo semestre del 2008.

La cumbre europea, celebrada los días 11 y 12 de diciembre en Bruselas, aprobó la largamente esperada “puesta al día” de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), que fue elaborada el año 2003. El nuevo *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución²*– daría así cumplimiento al mandato que el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007 le había hecho al Secretario General/Alto Representante (SG/HR) para examinar la ejecución de la Estrategia –cuya redacción original también dirigió–, mejorar su puesta en práctica y proponer elementos para complementarla. El Informe, junto con la *Declaración del Consejo sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) –aneja a las Conclusiones–³*, y dos documentos del Consejo de la Unión Europea refrendados en Bruselas –la *Declaración sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional⁴* y la *Declaración sobre Refuerzo de Capacidades⁵*–, proporcionan las referencias para el análisis de la aproximación a la gestión de crisis internacionales que se ha tenido en la Unión Europea en los últimos años y cómo se plantea en la actualidad.

La elaboración y adopción por el Consejo del Informe sobre la EES responde también a una de las principales iniciativas que la Presidencia Francesa planteó para su mandato en los ámbitos de la Seguridad y la Defensa. El Programa de Trabajo⁶ de la Presidencia recogía como el primero de sus objetivos esta “puesta al día”, así como la voluntad de apoyar el trabajo del SG/HR en todo el proceso y aportar reflexiones sobre “nuevos desafíos”, “capacidades militares” y “cooperación UE/OTAN”. Sin embargo, el limitado contenido del Informe y su concepción como “suplemento” a la EES –que se sigue reconociendo como plenamente vigente–, parecen estar lejos de la idea inicial francesa de desarrollar una nueva Estrategia de Seguridad que sustituyera a la actual. Una tarea tan ambiciosa parecía más adecuada para momentos de mayor estabilidad internacional que los que le ha tocado enfrentar a la Presidencia francesa, que ha tenido que marcar otro tipo de prioridades

² *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–*, Consejo de la Unión Europea, documento 17104/8, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

³ *Conclusiones de la Presidencia; Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008*, Anexo 2, Bruselas 12 de diciembre de 2008, 17271/8 en http://www.consilium.europa.eu/euDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/104704.pdf

⁴ *Declaración sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 8 de diciembre de 2008, doc. 16751/08

⁵ *Declaración sobre Refuerzo de Capacidades*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

⁶ *Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, Programme de Travail*, Présidence Française de l'Union Européenne (2008): 1er juillet-31 décembre 2008, en

http://www.ue2008fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf.

Ver también: *Objectives of the French Presidency of the European Union Council in terms of security and defense*, Ministère de la Defense/ Présidence Française de la Union Européenne (2008) en

http://www.ue2008fr/webdav/site/PFUE/shared/import1113_erasmus_militaire/objectives_defense_eu_presidency_en.pdf

sobrevenidas. La gravedad de la crisis económica y financiera internacional, la guerra en Georgia, el enrarecimiento de la relación con Rusia, o las expectativas de cambio político en Estados Unidos –entre otras cuestiones–, se han sumado a las ya conocidas dificultades para lograr en la UE consensos sobre temas tan sensibles como la Seguridad y la Defensa, que siguen siendo competencia de los Estados miembros.

En definitiva, en lugar de someter realmente a crítica las bondades y defectos de la EES, revisar los planteamientos en los que se basaba o evaluar los instrumentos de intervención existentes y proponer su mejora, se ha optado por un documento poco polémico, que combina un lenguaje voluntarista y de grandes declaraciones –algo más propio de los comunicados de las Cumbres–, con una mera descripción y puesta al día de los acontecimientos relevantes para la seguridad europea en los últimos 5 años, que bien podría continuar en informes subsiguientes. El Informe, por tanto, tendrá muy poco de novedad en cuanto a introducir avances o clarificaciones conceptuales –muy necesarias, en nuestra opinión–, líneas de acción política distintas o nuevos instrumentos de acción, ni de naturaleza civil ni militares.

Si nos centramos en las implicaciones del Informe sobre la gestión de crisis internacionales desde su perspectiva militar, lo más relevante del nuevo documento es que no aporta prácticamente nada, y las referencias a la dimensión militar de las crisis y la gestión de crisis son escasísimas, lo cual es muy significativo. Las posibles novedades existentes en este sentido tendremos que buscarlas, en su caso, en los otros textos y documentos adoptados y refrendados por el Consejo, con una visibilidad mucho menor y que no forman parte del “núcleo” que constituyen ahora la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y el Informe sobre su aplicación de 2008. Se ha perdido en nuestra opinión una oportunidad para abordar y clarificar cuestiones pendientes incluso desde antes de la elaboración de la EES de 2003, que se van arrastrando desde los primeros pasos del desarrollo de la PESD. Lo veremos a continuación, a medida que situamos el tema en perspectiva.

2. El Concepto de Crisis y Gestión Militar de Crisis en Relaciones Internacionales y su (no) Reflejo en la Unión Europea

La definición de los límites de actuación de la actual Unión Europea en los campos de la seguridad y la defensa ha demostrado desde sus orígenes ser un asunto exclusivamente político, en el que los aspectos conceptuales y las bases teóricas desarrolladas durante décadas en la disciplina de las Relaciones Internacionales y los estudios sobre Seguridad y Defensa no han tenido ninguna relevancia. Pese a que el estudio de las crisis internacionales y de la gestión militar de crisis ha recibido mucha atención en los últimos 50 años⁷ –tanto desde la perspectiva académica como desde la política–, el desarrollo en estas actividades en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y sus antecedentes se ha llevado a cabo prácticamente al margen de estos trabajos. Aunque esta situación no ha tenido hasta el momento implicaciones prácticas, se ha provocando en los últimos años un nivel de confusión conceptual importante que en ningún momento ha parecido preocupar a los responsables políticos, y que incluso ha contagiado a los expertos académicos que se han dedicado al estudio del desarrollo de las cuestiones de seguridad y defensa europeas.

⁷ Ver al respecto, García González, Javier Ignacio (2009): *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*, Madrid, Ministerio de Defensa, particularmente los capítulos 1, 2 y 3.

Podemos decir, de hecho, que el uso de los términos y los conceptos de crisis y gestión de crisis en el ámbito de la Unión Europea se han asumido con ese sentido particular y distinto del original que se desarrolló en Relaciones Internacionales desde los años 60, dejando pasar continuamente oportunidades para adecuar conceptualmente la práctica política al rigor académico, siendo la “puesta al día” de la EES una excelente oportunidad perdida. Resulta interesante, en este sentido, tratar brevemente los planteamientos sobre crisis y gestión militar de crisis desde un punto de vista conceptual, y compararlo con el significado que han ido adquiriendo estos términos y su práctica en el proceso de desarrollo de la PESD.

2.1 Los conceptos de crisis y gestión de crisis en Relaciones Internacionales

Aunque hablar de crisis nos lleva a pensar de un modo general y vago en una situación delicada, difícil o de graves consecuencias –como recoge el Diccionario de la Lengua Española en alguna de sus acepciones⁸–, una consulta a cualquier enciclopedia especializada o manual de Relaciones Internacionales recogerá el término crisis con un significado mucho más preciso y específico, sobre el que existe una amplísima literatura académica que creció rápidamente a partir de la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962.

Sin detenernos en los debates de estas décadas⁹, podemos hablar de la crisis como un tipo de situación con unas características muy determinadas, que se puede definir como “*un periodo breve de tiempo en el que una o más partes de un conflicto perciben una amenaza inminente a sus intereses vitales y un tiempo muy corto para reaccionar a la amenaza,... durante el cual hay un incremento agudo de la probabilidad de guerra*”¹⁰.

En el mismo sentido, por citar un ejemplo de literatura en español, el conocido manual de Esther Barbé, recogerá de C. F. Hermann –uno de los pioneros en los estudios en este campo– las características que, desde el punto de vista de un decisor político, tiene una situación de crisis: *la percepción de una gran amenaza, la percepción de tener poco tiempo para responder, la percepción de las consecuencias negativas que puede acarrear la inactividad y el efecto sorpresa en la acción del enemigo*¹¹. Precisamente este planteamiento era también el punto de partida de numerosos autores más recientes como Michael Brecher –referencia conceptual imprescindible al hablar de crisis internacionales–, quien define una crisis como una situación con tres condiciones necesarias y suficientes que deben *percibir* los decisores: *amenaza a uno o más valores básicos, conciencia de tiempo finito para responder a la amenaza a los valores, y un aumento de la probabilidad de verse envuelto en hostilidades militares*¹².

⁸ La 7ª acepción del término *crisis* lo define así: “por extensión, situación dificultosa o complicada”

⁹ A él está dedicado el capítulo 2 de García González, *op.cit.*

¹⁰ Griffiths, Martin, y O’Callaghan, Terry (2002): *International Relations. The Key Concepts*, London, Routledge, p.57.

¹¹ Barbé, Esther (2007): *Relaciones Internacionales (tercera edición)*, Madrid, Tecnos, p. 249. Charles F. Hermann es uno de los pioneros en los estudios sobre el concepto de crisis internacional. Su definición original data de los años 60 y se iría matizando con el tiempo.

La última de las características, la sorpresa, aunque está presente en algunas situaciones reales, no consideramos que sea un elemento definitorio. Los Estados y Organizaciones Internacionales se han dotado de estructuras de decisión específicas para situaciones de crisis, cuentan con medios de información y alerta para intentar preverlas, elaboran planes de contingencia para facilitar la respuesta, prueban los procedimientos, etc. En definitiva, hay mecanismo de alerta y planes de respuesta –su eficacia será otra cuestión–, que limitan la existencia de sorpresa en muchos casos, sin que se pueda dejar de hablar de crisis por tener sus otras características.

¹² Brecher, Michael y Wilkenfeld, Jonathan (1997): *A Study of Crisis*, Michigan, The University of Michigan Press, p. 3.

En definitiva, una crisis será un tipo de situación con rasgos característicos que dista bastante de las interpretaciones poco definidas que nos encontramos en los documentos de la Unión Europea que tratan estos temas. Tal vez el más importante de sus rasgos, tanto conceptualmente como por sus consecuencias reales, es que se trata de una situación que puede desembocar en la guerra. Un episodio en el que se puede producir el tránsito de la paz a la guerra, de una situación de no-violencia a una de enfrentamiento armado entre los actores. Es una coyuntura que lleva consigo el potencial de la lucha armada, es decir, una de las posibles salidas de la crisis es la ruptura de hostilidades entre las partes, que además puede arrastrar a otras. La crisis, por tanto, es una situación de naturaleza fundamentalmente pre-bélica.

Vemos así que crisis y guerra son conceptos relacionados pero que no son sinónimos en absoluto. Algunos autores hablan de la crisis como “la última parada en el camino hacia la guerra, la estación en la que la guerra y la paz se ponen en la balanza”¹³. Algunas crisis pueden desembocar en guerras o enfrentamientos armados generalizados entre los actores, pero otras pueden dirigirse hacia otras salidas que pueden ser desde la claudicación/aceptación de la derrota de alguna de las partes, hasta la resolución de la crisis por acuerdo de los implicados, pasando por la disminución de la tensión hasta los niveles previos a la crisis.

Tampoco los fenómenos *crisis* o *guerra* se deben confundir o considerar equivalentes a *conflicto*. Aunque las tres manifestaciones están relacionadas directamente, desde un punto de vista conceptual y práctico se trata de realidades diferentes¹⁴.

El conflicto, en Relaciones Internacionales, se puede definir como *condición social que surge cuando dos o más actores persiguen a la vez –o así es percibido– objetivos o metas mutuamente exclusivas o mutuamente incompatibles*¹⁵. Conflicto, no es lo mismo que conflicto armado. La guerra es la manifestación extrema del conflicto y la simple existencia de una incompatibilidad de objetivos entre los actores, con sus correspondientes niveles de tensión y enfrentamiento, no significan en absoluto que deba existir el recurso a la violencia de las partes para intentar resolverlo. Si un conflicto tiene múltiples formas pacíficas de resolución, sobre todo a partir de algún tipo de negociación, la evolución hacia una salida violenta, hacia el conflicto armado, es sólo una de sus posibilidades.

Cada crisis refleja un “estado de conflicto” entre dos o más adversarios, aunque la existencia de un conflicto no implica que deba desencadenarse necesariamente una crisis o desembocar en ella. Las crisis, por tanto, serán episodios con unas características muy determinadas, que en todos los casos surgen a partir de conflictos¹⁶. La crisis –al igual que la guerra– debe ser considerada por tanto como una fase o etapa del conflicto y no como equivalente o sinónimo de éste¹⁷. El modelo de “ciclo de vida del conflicto” desarrollado por

¹³ Leng, Russell J. (1993): *Interstate Crisis Behavior, 1816-1980: Realism Versus Reciprocity*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1.

¹⁴ Brecher, Michael (1993): *Crises in world politics; Theory and Reality*, Oxford, Pergamon Press, pp. 4 y 500.

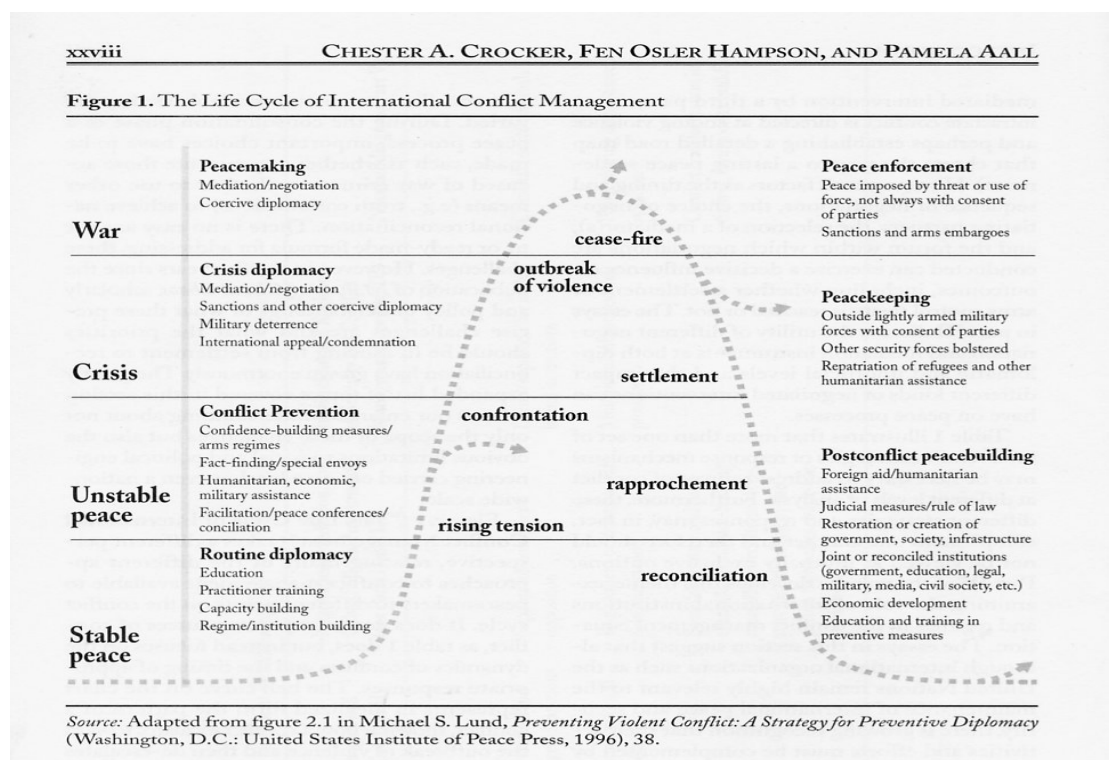
¹⁵ La definición está tomada de Evans, Graham y Newnham, Jeffrey (1990), *The Dictionary of World Politics*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, p. 52, y la hemos completado con el elemento *percepción* que aparece en numerosas definiciones de conflicto en la literatura, como se recoge en Dougherty, James E. y Pfaltzgraff (Jr.), Robert L. (1990): *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey (3rd edition)*, New York, Harper Collins College Publishers, p. 187.

¹⁶ Bell, Coral (1971) *The Conventions of Crisis: A Study in Diplomatic Management*, London, Oxford University Press, p. 4.

¹⁷ Barbé, *op. cit.*, p.248

Michael Lund¹⁸ (figura 1) recoge de una manera muy gráfica esta relación, en la que la crisis y la guerra son distintas fases del conflicto, bien distintas de otras manifestaciones y con instrumentos de intervención bien distintos.

Figura 1. Ciclo de vida del conflicto (modelo de Michael Lund)



Fuente: Crocker, C.A., Hampson, F. O. y Aall, P. (eds.), (2001): *Turbulent Peace; The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, USIP Press, p. xxviii.

Conceptualizar la crisis es el paso previo para hablar de la *gestión de crisis* en el sentido preciso que se ha desarrollado en el ámbito de las Relaciones Internacionales en las últimas décadas. Podremos comprobar que tiene poco que ver con el significado de gestión de crisis que se ha ido consolidando en la Unión Europea a medida que esta organización ha ido asumiendo funciones en los campos de la Seguridad y la Defensa.

El origen del concepto de “gestión de crisis” aparecerá muy ligado a la Crisis de los Misiles en Cuba de 1962. Se puede decir que antes de Cuba no se podía hablar del desarrollo de una teoría explícita sobre como manejar las crisis internacionales y orientar a los decisores políticos que querían proteger los intereses nacionales sin verse abocados a la guerra. Será con este episodio cuando la expresión “gestión de crisis” comenzó a ser popular en los ámbitos académicos y político, a partir de una frase de Robert McNamara. El entonces Secretario de Defensa norteamericano, una vez se resolvió la crisis, afirmaba: “ya no existe la estrategia, sólo la gestión de crisis”.

¹⁸ Lund, Michael S. (1996): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, United States Institute of Peace, p. 38.



Con esta frase se quería reconocer la aparición de una nueva forma de enfrentarse a las crisis internacionales. Consistía básicamente en encontrar una salida negociada a la crisis –nada nuevo en principio–, pero en circunstancias y con procedimientos distintos a los de otros casos anteriores. Había que evitar una guerra que nadie quería, pero buscando un compromiso que no supusiera una claudicación política o militar de alguna de las partes, lo que ninguna estaba dispuesta a aceptar sin resistencia armada. Para ello se llevó a cabo un empleo de los medios militares con una lógica distinta de la estrategia militar clásica, contemplando más claramente la subordinación a los objetivos políticos y el control político de los medios militares –y no militares–. Del mismo modo, el otro instrumento tradicional para evitar la guerra, la diplomacia, también se utilizaba de un modo diferente. No se trataría del uso tradicional de la negociación para tratar los conflictos y evitar la guerra, sino que se desarrolla ligado a ese nuevo empleo de los medios militares y de otro tipo.

Así, desde el comienzo de los años 60 hasta nuestros días se ha desarrollado la gestión de crisis como campo de trabajo definido, que se centra tanto en los procesos y mecanismos de decisión como en los medios de actuación específicos –militares y civiles– para enfrentarse a situaciones de naturaleza y características particulares: las crisis internacionales. Si bien en sus comienzos aparecería directamente vinculada a la rivalidad entre las superpotencias, el nuevo contexto internacional posterior al enfrentamiento de bloques ha ampliado el escenario de conflictividad, con crisis en las que los actores se ven enfrentados con adversarios directos y crisis entre otros actores en las que se ven envueltos como terceros por compromisos en alianzas, organizaciones multilaterales o por solidaridad internacional.

Con estos antecedentes, la gestión de crisis se puede definir de un modo general como *“el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemático”*¹⁹, lo que es aplicable tanto en casos de conflicto directo con otro actor, como en situaciones de intervención en conflictos inicialmente ajenos en los que se desencadena una crisis –con los rasgos que antes señalamos–, por razones o compromisos de diverso tipo. Esas razones, intereses, valores o compromisos amenazados, sin que sean necesariamente vitales, sí deberán ser percibidos o considerados como suficientemente importantes y de alta prioridad como para desencadenar una crisis.

Si deseamos realizar un análisis un poco más profundo, bajo esa definición podemos incluir distintas formas de entender la gestión de crisis. La primera considera que el objetivo principal al hacer frente a una crisis debe ser obtener beneficios a expensas del oponente, aunque evitando llegar a la guerra. La gestión de crisis se entiende así como un “ejercicio de búsqueda de la victoria”²⁰, mientras se intenta que el riesgo de llegar al enfrentamiento armado directo se mantenga dentro de límites tolerables. El énfasis se pondrá en aprovechar la situación para lograr un resultado favorable, intentando deliberadamente obtener concesiones y aprovechar los riesgos propios de la crisis en beneficio propio. Lo importante no será si una medida en concreto incrementa la probabilidad de guerra, sino saber si será suficiente para forzar al enemigo a ceder o claudicar. En este sentido, es una forma de entender la gestión de crisis en la que se está dispuesto a correr un alto riesgo.

La segunda visión centrará su atención exclusivamente en los peligros que se derivan en una situación de crisis. Considerará la gestión de crisis básicamente como una forma de evitar la guerra, una forma de resolver una confrontación sin llegar al enfrentamiento armado.

¹⁹ Evans y Newnham, *op. cit.*, p.104.

²⁰ Williams, Phil, (1976): *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*, London, Martin Robertson, p. 27.

El objetivo al gestionar una crisis es pura y simplemente desactivarla para evitar una escalada hacia la guerra, que se consideraría un fracaso. Desde esta perspectiva, el enemigo en la crisis, más que el oponente, sería la crisis misma²¹. La negociación para lograr un compromiso entre las partes será el medio fundamental, dejando de lado cualquier intento de explotar la situación para obtener ventajas de cualquiera de los oponentes o intervinientes.

Las dos posturas que acabamos de describir representan los extremos opuestos a la hora de conceptualizar la gestión de crisis: o maximizar los beneficios a toda costa o evitar la guerra a toda costa. Ambas reflejan parte de la realidad sobre la gestión de crisis, pero con una visión sesgada e incompleta del fenómeno. A la vista de esta situación, la literatura ha planteado una tercera interpretación de la gestión de crisis, sobre la que existe un relativo consenso y que refleja de forma más certera la experiencia y la dinámica propia del manejo de estas situaciones.

Esta visión de la gestión de crisis, aunque mantiene como necesidad y *objetivo básico* el evitar la guerra, no renuncia en absoluto a intentar obtener una mejora de los intereses propios mediante el manejo de la crisis. A veces esos intereses serán los de un tercero o, cuando hay intervención externa, el mantenimiento de un equilibrio entre los oponentes, con vistas a la resolución del conflicto. Busca por tanto el equilibrio entre conseguir objetivos y reducir el riesgo de que se produzca una escalada hacia la guerra. Es lo que George denomina el *dilema político* de la gestión de crisis: “Una vez que una crisis se ha puesto en marcha, cada parte se siente impelido a hacer lo necesario para proteger o hacer avanzar sus intereses más importantes; al mismo tiempo, sin embargo, se reconoce que se debe evitar utilizar para este propósito opciones y acciones que puedan disparar una escalada no deseada de la crisis”²².

Resulta muy clarificador en esta aproximación intermedia de la gestión de crisis la visión del proceso negociador durante una crisis que mantienen Snyder y Diesing. Para estos autores, el manejo de las crisis implica una combinación de dos elementos propios de la negociación, la coerción y la acomodación. Desde esta perspectiva, la principal cuestión en la gestión de crisis será “encontrar la combinación o relación óptima entre coerción y acomodación en el contexto particular de cada crisis”²³. Esta concepción de la gestión de crisis responderá mucho mejor a la realidad internacional del fenómeno en sus distintos aspectos y vertientes. El desarrollo de los mecanismos e instrumentos políticos, militares, económicos, diplomáticos, legales, etc –civiles y militares, en suma– debería estar dirigido a facilitar el empleo de esos dos elementos y a proporcionar la flexibilidad necesaria a los actores implicados.

2.2. Los conceptos de crisis y gestión de crisis en el desarrollo de la PESD y la Estrategia Europea de Seguridad

La aparición de las nociones de “crisis” y de “gestión de crisis” entre las cuestiones propias de la Unión Europea ha transcurrido ajena al desarrollo que estos conceptos han tenido en el ámbito de las Relaciones Internacionales como disciplina académica, así como en otros ámbitos político-militares²⁴.

²¹ Williams, *op. cit.*, p. 27.

²² George, Alexander L. (ed.) (1991): *Avoiding war. Problems of Crisis Management*, Boulder, Westview Press, p. 23.

²³ Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations; Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton, Princeton University Press, p. 207.

²⁴ La OTAN, en su Glosario mantiene desde 1995 la siguiente definición de gestión de crisis, muy próxima a la académica: “las acciones coordinadas emprendidas para desactivar una crisis, prevenir su escalada hasta un

Los primeros pasos en el ámbito de las organizaciones europeas para disponer de una cierta capacidad para desarrollar tareas de lo que conocemos por gestión de crisis se encuentran ligadas a la reactivación de la Unión Europea Occidental a mediados de la década de los 80 del pasado siglo, en un contexto en el que se seguía sin clarificar definitivamente ni la relación con la OTAN, ni con la ya Unión Europea surgida del Tratado de Maastricht de 1991²⁵. El acontecimiento de referencia en este sentido, será la reunión de su Consejo de Ministros de la UEO celebrada en Bonn el 19 de junio de 1992, de la que saldrá la denominada *Declaración Petersberg*. El documento definía por primera vez las misiones que las fuerzas militares puestas a disposición de la organización por los Estados podían desempeñar bajo la autoridad de la Organización. El ámbito de acción de la UEO estaría en las denominadas entonces “nuevas misiones” en el exterior, propias del nuevo entorno de riesgos y amenazas ya entonces se iba perfilando. En este sentido, el apartado II.4 de la declaración enunciaba las que se conocerán como “*Misiones Petersberg*”: 1/misiones humanitarias y de rescate; 2/misiones de mantenimiento de la paz; 3/misiones de fuerzas de combate para gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz²⁶.

Pese a la aparente sencillez del enunciado de estas misiones, su contenido ha sido y es susceptible de distintas interpretaciones, más o menos restrictivas según la voluntad de aquellos que deben hacerlas. Mientras las “misiones humanitarias y de rescate” son las más claras, las “misiones de mantenimiento de la paz” pueden plantear mayores problemas de interpretación, consecuencia de la diversidad de actividades que se pueden incluir bajo esta denominación: las misiones de mantenimiento de la paz se podían entender en su sentido clásico (despliegues con consentimiento de las partes para ayudar a mantener una paz que existe, con uso de la fuerza sólo en legítima defensa) o en un sentido más amplio, pudiendo llegar hasta las acciones de imposición de la paz por la fuerza, próximas a la guerra.

Con todo, la más susceptible de interpretación será la tercera de las misiones, el “empleo de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el restablecimiento de la paz”. En este caso, la visión más precisa se correspondería con el empleo de instrumentos militares en la gestión de crisis en el sentido académico que vimos más arriba. Sin embargo también es susceptible de interpretarse como cualquier tipo de intervención militar en las distintas fases de un conflicto –prebélica, bélica o posbélica–, asumiendo así un significado de crisis como sinónimo de “conflicto” en general, “conflicto armado” o “guerra”. Está será la interpretación que se habrá acabado por imponer en el seno de la Unión.

La mención específica al “restablecimiento de la paz” puede significar una preferencia por misiones posbélicas –la que se ha adoptado– y no propiamente de gestión de crisis, aunque también puede tener, en nuestra opinión, un significado cercano a la imposición de la paz que se encuentra en importantes documentos contemporáneos, como el *Programa de Paz* del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali.

conflicto armado y contener las hostilidades en las que podría desembocar”. NATO Glossary of Terms and Definitions (2007), 2-C-19.

²⁵ Ver: Cutileiro, José (1998): *WEU: A Success Story, NATO's Sixteen Nations*, Special supplement “The 50th Anniversary of the Brussels Treaty”, pág. 8.

²⁶ *Petersberg Declaration*, part II.4., Western European Union (WEU) Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992. Existe cierta polémica sobre la traducción al español de la última parte del enunciado del tercer grupo de misiones. Nosotros hemos utilizado la expresión *restablecimiento de la paz* por ser la que se recogerá más adelante en la versión española del Tratado de Amsterdam, art. J.7.2.



Con una actividad operativa prácticamente²⁷, el papel de la UEO en la defensa europea se iba a replantear a partir de la firma del Tratado de Amsterdam en 1997, por el que las “Misiones Petersberg” pasaban a formar parte del Tratado de la Unión Europea sin ninguna modificación (artículo 17, apartado 2), incorporándolas como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (artículo 17, apartado 1).

La guerra de Kosovo sería fundamental para dar un impulso a la voluntad de dar a la Unión una dimensión de defensa, que se iniciaría, no obstante como el desarrollo de la voluntad “de poner en práctica una política de gestión de crisis exteriores”²⁸, no en el sentido original de la gestión de crisis que hemos visto, sino como la capacidad de llevar a cabo intervenciones en conflictos de muy diverso tipo –sobre todo posbélicas–. Así, consecuencia fundamentalmente de la inacción europea en Kosovo, se reconoció lo inadecuado de los instrumentos militares de los que disponían, y se puso en marcha el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que tendrá como referencia de nacimiento “oficial” la cumbre franco-británica de Saint-Malo en diciembre de 1998.

Durante la década que llevamos de este proceso, el empleo y desarrollo de los conceptos de crisis y gestión de crisis en la Unión Europea y en sus documentos se ha apartado aún más de su significado clásico y definido, propio de las Relaciones Internacionales. Ya desde los primeros momentos asistiremos a una situación de “degradación” por extensión o generalización de los conceptos de crisis y de gestión militar de crisis (hay también una gestión civil de crisis de la que no nos ocupamos). El vocablo crisis se utilizará como sinónimo de conflicto en cualquiera de sus manifestaciones y en cualquiera de sus fases –prebélica, bélica o posbélica–. Cuando se habla de gestión de crisis se abarca hipotéticamente cualquier tipo de actividad o intervención de fuerzas en un conflicto bajo la bandera de la Unión, desde un despliegue de observadores desarmados hasta un despliegue de fuerzas de combate para ayudar a mantener la seguridad en un proceso electoral. Los conceptos aparecerán desbordados y desdibujados, con una enorme ambigüedad y amplitud.

El énfasis y los esfuerzos que la Unión manifestaba en Colonia (julio 1999) por tener capacidad de acción autónoma en todo el espectro de las tareas que denomina de “prevención de conflictos y gestión de crisis” ilustran la tendencia a ese sentido poco preciso, que se habrá mantenido en posteriores Conclusiones de la Presidencia, Informes sobre la PESD o la PESD y documentos oficiales de otra naturaleza. La gestión de crisis pierde significado también al aparecer acompañado constantemente con la idea de “prevención de conflictos”, de la que está muy alejada conceptualmente. Así se ha mantenido hasta el momento en buena parte de los documentos políticos a los que nos hemos referido, y se ha introducido y se ve reflejado también en gran parte de las reflexiones y trabajos académicos o de centros de investigación que se ocupan de la dimensión militar y de defensa de la UE, en los que con cierta frecuencia se asume que la “gestión de crisis” en la Unión Europea es equivalente a misiones de mantenimiento o consolidación de la paz en escenarios de postconflicto o a misiones de reconstrucción, cuando no se refiere a toda operación militar de la Unión que no tenga que ver con la defensa colectiva.

En definitiva, se ha extendido tanto en el debate político internacional como en el mundo académico lo que consideramos un uso “degradado” de los conceptos de crisis y de

²⁷ Dos operaciones navales, en el Golfo en 1988-90 y en la antigua Yugoslavia en 1992, una fluvial en el Danubio en 1993 y algunos contingentes de policía, vigilancia y desminado en Mostar, Albania, Croacia y Kosovo. Detalles de estas operaciones se pueden consultar en www.weu.int (diciembre 2008).

²⁸ Solana, Javier: “Prólogo”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004), *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, p. 5.

gestión de crisis, vaciándolos de su significado preciso y dándoles un contenido general y polisémico que puede llevar a dificultar la propia identificación de las verdaderas situaciones de crisis y los riesgos que lleva asociados. Igualmente, esta degradación puede llegar a afectar, en nuestra opinión, al diseño y funcionamiento de los procedimientos, mecanismos y estructuras de decisión para hacer frente a situaciones de crisis.

Si hablamos del desarrollo de capacidades militares para las misiones de gestión de crisis incluidas en el Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 marcó en su momento un hito al respecto. Fruto de la cumbre se aprobará el conocido como Objetivo Principal o “Headline Goal” 2003, por el que se pretende pone en marcha la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea (FRR), llamada a convertirse en el instrumento militar que haga posible que los Estados Miembros puedan llevar a cabo de forma autónoma operaciones militares organizadas y dirigidas por la propia UE.

En realidad, la fuerza propuesta, incluso por su propio tamaño y tiempo de despliegue previsto, distaba mucho de tratarse de una verdadera fuerza de Reacción Rápida, sino que estaba pensada para constituirse como una especie de reserva o depósito de unidades nacionales con las que hacer frente a las misiones Petersberg. Pese a las declaraciones de operatividad para “algunas operaciones de gestión de crisis” en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001²⁹, y para todo tipo de misiones Petersberg en mayo de 2003, “limitada y constreñida por algunas carencias reconocidas”³⁰, en modo alguno se puede hablar de que se constituyera ninguna Fuerza de Reacción Rápida europea integrada, real y operativa.

El Consejo Europeo de diciembre de 2003 supuso el punto final del proceso comenzado en Helsinki en 1999, sin que se hubiera logrado el objetivo propuesto. Este fracaso, junto a la evolución del entorno estratégico de los últimos años, la presencia del terrorismo internacional como amenaza, o la elaboración de la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (EES)³¹, llevaron a la definición de un nuevo “Headline Goal” u Objetivo Principal 2010 en el que se reflejarán estos elementos³². En él se especificarán como misiones a cumplir “todo el espectro de operaciones de gestión de crisis cubiertas por el Tratado de la Unión Europea”³³, incluyendo bajo ese concepto a todas las misiones Petersberg, a las que cita bajo ese rótulo expresamente. Además se hablará de las derivadas de la Estrategia de Seguridad, documento en el que se recogen como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada³⁴. Todos ellos serán problemas que requieren respuestas multidimensionales y no únicamente militares.

Como novedad significativa el Objetivo Principal 2010 recogerá la iniciativa de creación de los Battlegroups o Agrupaciones Tácticas, un nuevo instrumento ya plenamente operativo desde 2007, que dotaría a la Unión de una verdadera capacidad de gestión de crisis en sentido preciso. Aunque con una entidad limitada (unos 1.500 efectivos), su disponibilidad, rapidez de empleo, polivalencia, flexibilidad, autonomía y potencia los convierte en muy

²⁹ *Conclusiones de la Presidencia, Anexo II, Consejo Europeo de Laeken 14-15 de diciembre de 2001.*

³⁰ *General Affairs and External Relations Council, May 2003.*

³¹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de Seguridad, Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.*

³² *Headline Goal 2010. Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004. Endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.*

³³ *Headline Goal 2010, apartado 2.*

³⁴ *Una Europa segura ..., op. cit., págs. 7-11.*



adecuados –sobre el papel–, para el manejo militar de crisis, que, por definición, exige la reacción en un corto periodo de tiempo. La dependencia en último caso de la voluntad política de los Estados miembros que los proporcionan será su gran debilidad, que puede llegar a convertir este instrumento en inútil en la práctica.

El tratamiento que la crisis y la gestión de crisis recibe en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003 desde el punto de vista conceptual, sigue el mismo patrón de polisemia y significado impreciso que hemos señalado en los anteriores documentos de la Unión. La Estrategia no aporta ninguna mejora en este sentido, sino que refleja una preocupante diversidad de usos; las ocho ocasiones en las que aparece el término crisis se refiere a situaciones tan diversas como crisis culturales, crisis como situación problemática en general, crisis en su sentido preciso de fase pre-bélica del conflicto, crisis como sinónimo de conflicto o como equivalente a conflicto armado o guerra. Las cuatro ocasiones en las que se hace uso de la expresión gestión de crisis se referirán a intervenciones en situaciones de post-conflicto armado –una vez finalizada la lucha armada– o asociada al concepto de prevención de conflictos, con sólo un caso en el que podemos considerar que se aproxima –haciendo un esfuerzo de interpretación– a la definición precisa de gestión de crisis que ofrecimos más arriba. Si nos referimos a las capacidades militares de las que se habla en la Estrategia, los asociados a la gestión de crisis casi brillan por su ausencia. Sólo en una ocasión se relacionan los instrumentos militares con la crisis o la gestión de crisis.

En definitiva, la Estrategia Europea de Seguridad no fue capaz de proporcionar el rigor conceptual que un texto de este tipo debería mantener, al menos en lo que al concepto de crisis y de gestión de crisis se refiere, y en particular a la dimensión militar de la misma, como uno de los aspectos de la política de seguridad.

3. La Crisis y la Gestión de Crisis en el Informe sobre la Estrategia Europea de Seguridad y los Documentos del Consejo de Bruselas

El tratamiento que se desprende del Informe sobre la Estrategia Europea de Seguridad sobre la visión de la Unión Europea del concepto de crisis internacional y de la gestión de crisis parece no dar un protagonismo excesivo a estas cuestiones. Si además nos detenemos en cómo se trata en el documento la dimensión estrictamente militar de la crisis y de la gestión de crisis, la primera conclusión que obtendremos es que su importancia es muy reducida.

En la línea con el resto de documentos de la Unión en los que se habla de crisis y gestión de crisis, la utilización de estos términos no tiene mucho que ver con el significado conceptual propio de las Relaciones Internacionales como disciplina. Las referencias al término crisis y su gestión que aparecen en el nuevo documento tienen significados y empleos muy dispares. Mientras en algún caso se habla de la crisis como vinculada a las fuentes del conflicto y entendiéndola como previa al estallido de la violencia, en otras ocasiones se sigue utilizando en un sentido laxo y genérico, como sinónimo de conflicto en general en algún caso. No encontramos por tanto un criterio general que se derive de una claridad conceptual de sus redactores, de la que se carece.

Por lo que se refiere a la gestión de crisis, el uso del concepto sigue apareciendo ligado a la prevención de conflictos, como un área importante de la actividad de la Unión cuya actividad se ha reforzado en los cinco últimos años. Existirá una única referencia a los instrumentos militares de gestión de crisis, considerados, junto a los medios civiles, como uno



más de los múltiples instrumentos de la Unión para ser utilizados en la prevención de conflictos junto con los instrumentos políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, económicos y de cooperación³⁵.

Los únicos instrumentos militares específicos que se citan en el Informe son las Agrupaciones Tácticas o Battégroups³⁶. Se les considera como una mejora en la capacidad para reaccionar con rapidez, como era su propósito al ponerlos en marcha, pero choca su inclusión considerando que no han sido utilizados en ninguna ocasión y que, cuando se ha planteado someterlo a consideración de los miembros en algún caso –la prensa citó esta posibilidad durante los últimos enfrentamientos en la República Democrática del Congo, en fechas recientes–, la respuesta ha sido poco satisfactoria.

³⁵ *Informe sobre la aplicación..., op. cit. p.9.*

³⁶ *Ibid.*





PIRACY OFF SOMALIA AND ITS CHALLENGES TO MARITIME SECURITY: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Eric Pardo Sauvageot ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Abstract:

The recent surge of piracy off the Horn of Africa has raised the alarms among the International Community. New methods and sophisticated weapons have enabled pirates to jeopardise the flow of merchandises through that region and have created a new security problem. Limits to the provisions of existing International Law and the incapacity of many states to put them into practice have brought the Security Council to issue a series of Resolutions to involve concerned countries in repression: the response has been an unprecedented deployment of foreign navies in different multilateral or unilateral initiatives in order to curb piracy and the row of hijackings that occurred so far. But the dismal state of Somalia, a paradigm of failed state, is the key to understand the chances of putting an end to the scourge: as long as Somalia lacks a real government, any naval initiative against piracy will be but a mere patch to the real problem. Foreign intervention in Somalia needs understanding the real situation and having the tools to put into practice any long-term solution.

Keywords: Piracy, Somalia, International Law, foreign intervention.

Resumen:

El reciente incremento de la piratería en las costas del Cuerno de África ha puesto en alerta a la Comunidad Internacional. Los nuevos métodos y un armamento más sofisticado han permitido a los piratas dañar al libre comercio de mercancías creando así un nuevo problema de seguridad. Los límites en el Derecho Internacional existente y la incapacidad de muchos países de poner en práctica sus disposiciones han llevado al Consejo de Seguridad a emitir una serie de Resoluciones para involucrar a todos los países afectados en labores de represión: La respuesta ha sido un despliegue sin precedentes por parte de diversas armadas extranjeras a través de iniciativas unilaterales y multilaterales para poner fin a la piratería y a la serie de secuestros que han tenido lugar. Sin embargo el desastroso estado en el que se encuentra Somalia, paradigma de estado fallido, es clave para vislumbrar las posibilidades de éxito de cualquier iniciativa naval: Hasta que Somalia no tenga un verdadero gobierno, no se tratará más que de parches sobre el problema real. Intervenir en Somalia requerirá una clara comprensión de la situación real y la posesión de las herramientas para poner en práctica una solución a largo plazo.

Palabras Clave: Piratería, Somalia, Derecho Internacional, intervención extranjera.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Eric Pardo Sauvageot es investigador de UNISCI

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. España. *Email:* epardosauvageot@hotmail.com



1. Introduction

Piracy is an old phenomenon dating back to ancient times and is a popular source too for adventure movies. But far from the romantic landscape of the Caribbean Seas and beyond the belief of piracy as something belonging to the old days, it is still nowadays a tangible reality that has suddenly come onto the international scene and caught the attention of public opinion because of the recent surge in one of the most critically important chokepoints of the planet: the region bordering the Red Sea and the Indian Ocean around the Strait of Bab Al Mandeb, lying between the Horn of Africa and the southernmost tip of the Arabian Peninsula. The strait is one of the critical gateways for most of the globe's trade and its disruption could jeopardise the free flow of merchandise from Asian workshops and oil imports from the Gulf Countries. Asian waters in the Philippines and Indonesia are known for being infested, but piracy there has not reached so far the same dimensions as in the Horn of Africa. The reason is quite simple, the existence of one of the best examples of a failed state: Somalia.

The first part of this article will review the evolution of piracy in the Horn of Africa in recent months and the responses from different actors, national, international or sub-national, along with the economic and political consequences. In addition to economic harm, piracy is dreaded as a potential financial and human source for terrorism, a cause of environmental catastrophes if oil-tankers were to be sunk and in the case of Somalia, a particular cause for humanitarian disaster if deliveries to the hunger-stricken country were to be stopped². The second part will focus on the origins of the problem by reviewing the political situation in Somalia. The third part will deal with the initiatives undertaken by the international community to tackle the problem and our own suggestions for finding a solution.

2. Piracy off the Horn of Africa

In October 2008 a briefing paper from Chatham House was published about the topic of piracy off the coast of Somalia³, becoming an authoritative document on a topic that has not been trodden very thoroughly in the academic world. The growing dimensions of the problem are feeding a concern that is finding its expression in the many press articles that are lately being devoted to this scourge.

2.1 Evolution

Until 2007 there were no hints about such a sudden surge of piracy. Indeed after a big dip in 2004, the number of attacks have been growing steadily, but as the aforementioned report shows with data from the ICC International Maritime Bureau (IMB), from 2007 to 2008, attacks more than doubled off Somalia and the Gulf of Aden⁴. The alarms about surging piracy which had appeared already in 2007 would surely have been bigger had such a rise been foreseen; misleadingly optimistic assessments by the IMB at the beginning of that year were mainly taking into account the positive trends in the Strait of Malacca⁵, at the time, the main threatened chokepoint. But the 2007 annual report already showed the scary trend: If the

² Middleton, Roger: "Piracy in Somalia, Threatening global trade, feeding local wars", *Chatham House*, Briefing Paper, Africa Programme (October 2008), p. 1.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵ Nizza, Mike: "After a Dip in Attacks, Pirates Mount a Comeback", *New York Times*, October 16, 2007, in <http://thelede.blogs.nytimes.com/2007/10/16/after-a-dip-in-attacks-pirates-mount-a-comeback/>.



biggest rise took place from 2004 to 2005, jumping from 2 cases to 35 cases, the takeover by the Islamists in 2006 drove figures down to 10 cases. As the Islamist government of the “Islamic Courts Council” was toppled by the Ethiopian intervention at the end of 2006, actively supported by the US⁶, chaos crept back to Somalia: 31 cases of pirate attacks were the main consequence, but as the same figures showed, the area of the Gulf of Aden and the Red Sea was not yet engulfed by piracy, as the 13 cases of 2007 compared well with the 18 that 2004 registered⁷. The big leap came in 2008 as pirates jumped from their bases in Somalia to the whole Gulf. The figures show an unprecedented surge: in the period corresponding from January to September 2007 only 10 attacks were reported in the Gulf of Aden, but the same period of last year suffered the appalling number of 51 attacks, roughly a 400% increase in attacks compared with the preceding year⁸. Then press reports counted as many as 92 attacks and 36 hijacked ships based on the latest reports by the International Maritime Organisation (IMO)⁹.

2.2. New Means Available to the Pirates

But what is the basis for such a worsening? Before going into the details of the general political and economic situation in Somalia that have laid the ground for such a development of piracy, it is necessary to take into account the technical improvements at hand to the pirates that enable them to wield greater power and embolden them to actions never thought of before. The main logistic and determining innovation is the use of “mother ships”. Instead of relying on skiffs whose range limits them to the coast and thus limits the scope of their attacks, since 2007 “mother ships” transport the skiffs to more fruitful distances where bigger catches trail through the Gulf of Aden, with the added advantage that these ships are confused with fishing ships, making spotting them the more difficult¹⁰.

In addition to the “mother ships” enabling an increase in their reach, pirates are fitted with increasingly sophisticated weapons. They do not just own MANPADS (Man Portable Air Defence Systems) but also grenade launchers (RPGs), far more effective weapons than the automatic arms that were used only when the victim was at short firing distance. But improved means are not limited to better ships and weapons, they also possess GPS systems that help them spot ships from a certain distance and they are also suspected to be linked to networks providing information from several ports in Asia, Europe and the Gulf Countries¹¹. Indeed a reinforced presence of warships in the region would put the range of action of pirates in jeopardy, as the speed of 25 knots the skiffs are supposed to reach thanks to their strong motors can be matched by the maximum speeds of many frigates and destroyers¹². As one Italian officer put it very graphically, the massive presence of a battleship chasing pirate skiffs

⁶ Stevenson, Jonathan: “A Fleeting Victory”, *New York Times*, 14 January 2007, in <http://www.nytimes.com/2007/01/08/opinion/08stevenson.html>.

⁷ “Piracy and Armed Robberies against Ships, Annual Report”, ICC, *International Maritime Bureau (IBM)* London, 1st January- 31 December 2007, p. 6.

⁸ “Piracy and Armed Robberies against Ships, Annual Report”, IBM, Report for the Period 1st January-30 September 2008, p. 7.

⁹ “La vigilancia internacional hace aguas ante los piratas de Somalia”, *El País*, 18 de noviembre de 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/vigilancia/internacional/hace/aguas/piratas/Somalia/elpepuint/2008/11/19elpepuint_9/Tes?print=1.

¹⁰ Nizza, Mike: “Intensifying the Hunt Against Somali Pirates”, *New York Times*, 28 November 2007, in <http://thelede.blogs.nytimes.com/2007/11/29/intensifying-the-hunt-against-somali-pirates/>.

¹¹ Middleton, *op. cit.*, p. 6.

¹² French Surveillance Frigate “Nivôse” and “Floréal” active in the zone are limited to 20 knots, while *Premier Maître l’Her* comes close with 24 knots, but the “HMS Northumberland” for example, also present in the EUNAVFOR, has a maximum speed of 28 knots.



would be equal to the image of “going after someone on a bicycle with a truck”¹³. However, things are more complicated. Although battleships might be able to reach pirate skiffs, their manoeuvrability could give them an escape, while firing is limited by International Law as it would be allowed only in the case of self-defence¹⁴.

Finally we should also add that pirates have shown a great capacity of adapting to the more stringent measures taken against them. They have lately been devising new tactics, such as attacking in packs of up to 20 or even 30 skiffs¹⁵, surrounding the prey and making defence even more difficult. We can imagine that in such circumstances fleeing from any approaching gunned vessel makes escape more likely and significantly reduces the deterrent effect, even if international waters become more secure. But still even if efforts by concerned navies were to bring potential deterrence, a big hindrance to effective response are the provisions of International Law.

2.3. International Law and Piracy

Piracy is clearly defined by the UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) in its VII Section relating to the High Seas, article 101¹⁶, while article 105 clearly states that any ship (only military ones according to article 107) is entitled to seize and occupy the possessions of any pirate ship, put its crew under arrest and try them under its national jurisdiction as long as the seizure takes place in the High Seas or any waters beyond the jurisdiction of any particular state. So far then, in abeyance to International Law no obstacle should exist to any effective response from countries fighting piracy, but one problem stems from the fact that although entitled to, few countries are willing to shoulder the cost of prosecuting pirates in their own countries¹⁷. We can then understand the reasons a pirate had, when quoted, for stating that the cost of being caught would not run further than being sent back home empty-handed¹⁸. The unlikelihood of seeing Somalia, a failed and barely existent country, prosecute pirates handed over by foreign navies, adds up to the dilemma: France handed over eight pirates to the authorities of semi-autonomous Puntland¹⁹ (a haven for piracy where many officials are also involved, possibly even the administration of former president Abdullah Yusuf²⁰), while Denmark still keeps five pirates accused of having carried out an

¹³ Gettleman, Jeffrey: “Pirates Outmanover Warships off Somalia”, *The New York Times*, 16 December 2008, in <http://www.nytimes.com/2008/12/16/world/africa/16pirate.html?sq=Piracy&st=cse&cs>.

¹⁴ Rizzi, Andrea: “Obstáculos legales para combatir el fenómeno”, *El Pais*, 19 November 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obstaculos/legales/combatar/fenomeno/elpepiint/20081119elpepiint_2/Tes?print=1.

¹⁵ Jeffrey, *op. cit.*

¹⁶ Article reads as follows:

Definition of piracy

Piracy consists of any of the following acts:

(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;

(b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft;

(c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b).

¹⁷ Burgess Jr., Douglas R.: “Piracy is Terrorism”, *The New York Times*, 05 December 2008, in <http://www.nytimes.com/2008/12/05/opinion/05burgess.html?sq=Piracy&st=cse&scp>

¹⁸ Jeffrey, *op. cit.*

¹⁹ Hassan, Abdiqani: “France hands pirates to Somalia, more attacks foiled”, *Washington Post*, 02 January 2009, in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/02/AR20090102013>

²⁰ Middleton, *op. cit.*, p. 5.



attack on a ship from the Dutch Antilles until it is decided which country is to take care of their prosecution²¹. But with a worsening of the civil unrest that plagues Somalia on the horizon, as Ethiopia pulls its troops out of the country, the possibility of having a stable government able to try every pirate handed over becomes even more unlikely.

In addition to the problem of legal responsibility of any seized pirates, we cannot forget the limitations already mentioned of firing on any ship suspected of involvement in acts of piracy. In November of last year an Indian frigate managed to sink a “mother ship” only after it responded to the demand from the battleship to carry out an inspection (an act which is covered by the International Law)²² by firing at it. In December, the frigate Absalon of the Danish Navy sunk a suspected pirate ship after it rescued its members that had been drifting for several days, but such procedure was based on the standard action of sinking any abandoned boat (as it could not be towed) that could represent any danger for other ships²³. In both cases the battleship stayed short of staging any attack on suspected pirate ships (the case of the Absalon had actually nothing to do with chasing pirates). Unless a resolution of the Security Council approves such a procedure, such as at least allowing any battleship to open fire on any ship refusing inspection (fleeing from any approaching battleship might be suitably considered as a reason for attacking), the range of action for navies set to police the Gulf of Aden will be equally limited.

The possibility of equating piracy to terrorism based on the old consideration of pirates as “enemies of humankind” as some analysts have put forward²⁴, would equally require either permission from the Security Council of the United Nations or a deep reform of the UNCLOS. If that could be performed, it would enable many ships involved in anti-terrorist activities to fully participate in anti-piracy actions, avoiding problems such as that faced by the German frigate Emden, who could not intervene against pirates attacking a Japanese tanker²⁵. It could also open the door to handing over captured pirates to the International Court, thus freeing policing countries of the dilemma of handling prosecution by themselves²⁶. But so far such a possibility has not even been seriously considered and, although in the last year, the Security Council has expanded through several resolutions the range of action of navies pursuing pirates, as we will later see, many of the existing barriers still exist.

Finally it should be mentioned that an additional problem, unrelated to legal matters but that nevertheless incredibly limits the action of anti-piracy measures, is the fact that pirates off Somalia have been specializing in kidnapping ships and trading their liberation for substantial ransoms. Once a ship is under the hold of pirates, every attempt to liberate it through force would imperil the security of the hostages, thus reducing the deterrent role to a mere mission of vigilance; the case of the Ukrainian cargo *MV Faina*, hijacked with substantial weapons, is illustrative, as even skiffs heading for the ship had to be released by

²¹ “Denmark holds suspected pirates”, *Washington Post*, 03 January 2009, in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/03/AR2009010300959.html>.

²² Rojas, Ana Gabriela: “India asesta el primer golpe a los piratas”, *El País*, 20 November 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/India/asesta/primer/golpe/piratas/elpepiint/20081120elpepiint_2/Te s?print=1.

²³ “Danish navy sinks suspected pirate boat”, *International Business Times*, 05 December 2008, in <http://www.ibtimes.com/articles/20081205/danish-navy-sinks-suspected-pirate-boat.htm>.

²⁴ Burgess Jr., *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*



the American Navy when intercepted, as that might have represented a big danger for the hostages²⁷.

3. Situation in Somalia

The key to understanding the circumstances from which piracy in the Gulf of Aden originates is the situation of Somalia, particularly since 1991 when the country descended into mayhem as the end of Siyad Barre's regime ushered it into an endemic state of civil war. Since then the rare moments of peace and stability have not lasted long.

Somalia is a complex puzzle where tribes, clans, ethnic cleavages and religion overlap to form an explosive combination. Adding to this complexity, Somalia experienced, as most of the African countries, colonization, seeing its territory divided between France (Djibouti), the United Kingdom (Somaliland) and Italy (Somalia), leaving behind fault lines still existing today, as is the case in Somaliland, a territory keeping a de facto independence from the rest of the country. From the very beginning relations with the neighbouring countries have been tense, in particular with Ethiopia, whose territory encompasses the region of Ogaden, ethnically Somali.

When the Republic of Somalia was born in 1960, a short decade of parliamentary democracy and centralization seemed to endow the new country with a certain stability²⁸. But corruption and tensions between South and North started plaguing politics and favoured the welcome given to Siyad Barre's coup in 1969. Unfortunately Barre shoulders much of the blame for the chaos that would end up reigning in the 90s. His socialist project included an imperialist concept of Great Somalia, which led to disastrous wars with Ethiopia for the control of Ogaden once the communist revolution in Ethiopia led the USSR and its allies to switch support from Mogadishu to Addis Ababa. The support of the US propped up the regime, but nothing could help the dictator to make up for his disastrous management of the tribal problems. Having forbidden any parties, loyalties ended up gravitating around clans and ethnicity, while Barre only trusted his family and his own clan for government. This set the opportunity for Ethiopia to support the Somali National Movement (SNM), stemming from the disenchanted clan of the Ishaqs. The United Somali Congress (USC), grouping enemies of the regime, ganged up with the SNM and managed to oust Barre in 1991²⁹.

Since 1991, complete chaos has been common rule in Somalia. The region of Somaliland seceded in 1991 and has remained de facto independent since then, owning a Constitution since 2002. Puntland did not go that far, but under Egyptian and Libyan sponsorship, it emerged as an autonomous region in 1998. Both regions enjoy great stability (in particular Puntland) compared to the rest of the country, where in spite of all attempts to restore order, warlordism has engulfed the territory in mayhem, misrule and poverty. The most important attempt to impose order from abroad came at the inception of the war. In 1992 UNOSOM I sought to protect humanitarian aid systematically captured by warlords, but suffered the constant harassment of local militias. The next year, UNOSOM II came to assume the functions of an American task force, the United Task Force or UNITAF that had been already deployed before in December 1992 under the mission name of *Operation*

²⁷ Jeffrey, *op. cit.*

²⁸ Gutiérrez de Terán, Ignacio (2007): *Somalia, Clanes, Islam y Terrorismo Internacional*, Madrid, Catarata, pp. 26-29.

²⁹ *Ibid.*, pp. 32-43.



Restore Hope, and which managed to avert a crude humanitarian catastrophe³⁰. But both the American force now as a support operation to UNOSOM II, (*Operation Continue Hope*) and UNOSOM II itself had to withdraw in 1994³¹ and 1995 respectively after having suffered from military setbacks (The case of the downed helicopter *Black Hawk* is the most notorious one) and growing opposition from the population who came to see foreign troops as the main enemy. The goal of restoring the political situation never really succeeded under the aegis of the UN. In 1995 the two main factions, the Somali National Alliance (SNA) of Farah Aidid and the Somali Salvation Alliance (SSA) of Ali Mahdi signed a peace agreement (against the advice of the UN) and in 1997 the “Cairo Declaration” was signed by most of the factions, but these agreements did not establish a permanent and stable foundation for restoring the Republic, which remained split³².

The current decade has seen more substantial results with the creation of the Transitional National Government (TNG). The first TNG, the only internationally recognized government for a decade, was agreed to in Djibouti, but failed to extend its rule beyond Mogadishu given the opposition from most of the warlords and Ethiopia, eager to see Somalia split and worried about the emerging threat of Islamism. The second experiment of a TNG appeared in 2004 and suffered from the same problems as the former. But the takeover of most of the country by Islamist militias and the creation in mid-2006 of the government of the Islamic Courts, bringing stability to the country for six months, led to the support given by the US to an Ethiopian intervention to oust the new power and back the TNG led by president Abdullah Yusuf. The looming intervention brought back the spectre of war and humanitarian disaster³³, but actually the Islamist regime collapsed immediately under the Ethiopian push³⁴. However, the new situation brought back a TNG in the same position as before the Islamist takeover, namely a government restricted to the area of Mogadishu and far from having a grip on the rest of the country, not to mention Somaliland and Puntland. But even more important is the fact that the only government that could have brought stability to the country after 15 years of mayhem was ousted to leave Somalia in its former state; even worse it turned it into the ideal haven for piracy. The war against terrorism and the war against piracy excluded each other in the priorities of US foreign policy, the trade off seemed reasonable when the phenomenon had not reached its current dimensions and did not raise much concern. However, since last year, global trade has suffered the consequences of almost two decades of void and misrule in the Horn of Africa.

4. International Response

The international response has been gathering momentum with the recrudescence of piracy in the last year. The initiative has stemmed from both national and international actors. Meanwhile commercial actors have been forced to take additional protective measures to

³⁰ Global Security, in http://www.globalsecurity.org/military/ops/restore_hope.htm.

³¹ Global Security, in http://www.globalsecurity.org/military/ops/continue_hope.htm.

³² Global Security, in <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/somalia-south.htm>.

³³ Gentleman, Jeffrey; Mazzetti, Mark, “Somalia’s Islamists and Ethiopia Gird for a War”, *The New York Times*, 14 December 2006, in

<http://www.nytimes.com/2006/12/14/world/africa/14somalia.html?sq=Somalia&st=cse&scp=27&pagewanted=print>.

³⁴ Stevenson, Jonathan, “A Fleeting Victory in Somalia”, *The New York Times*, 14 January 2007, in <http://www.nytimes.com/2007/01/08/opinion/08stevenson.html?sq=Somalia&st=cse&scp=28&pagewanted=print>.



confront the threat while effective measures from political actors are still in the process of formation and implementation.

4.1. Security Council

It is the main source for international legislation and it has been the main spur for other actors to assume an active role in fighting piracy. The Security Council has been relevant in clarifying and reminding states of the rights and obligations under International Law that pertain to every state in fighting piracy (article 100 of the UNCLOS establishes the repression of piracy as a collective duty for every state in non-jurisdictional waters) and has served as an actor that admonished them to assume responsibilities. It has also added new provisions such as allowing pursuit of pirates into Somali jurisdictional waters and lately into their own territory too.

The first resolution in 2008 dates from June; resolution 1816 recalled the provisions of the UNCLOS and urged, under paragraph 2, every battleship present in the region to take up responsibility in this regard, allowing every state in cooperation with the TNG to enter Somalia's waters (paragraph 7(a)³⁵). Resolution 1834, while reiterating aspects already mentioned in the previous resolution, called states concerned by maritime security to deploy their navies and aircrafts to fight piracy (paragraph 2) and acknowledged the efforts undertaken to protect the World Food Program (WFP) deliveries to Somalia and the incipient measures by the EU in setting up an anti-piracy cell with the goal of preparing naval deployment³⁶. The next resolution, the 1846, added an important point in its paragraph 15, emphasizing the need for states to assume the legal prosecution of pirates pursuant to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA Convention) of 1988 and to cooperate with the International Maritime Organization (IMO) to that end³⁷, reflecting the deep dilemma existing for states unwilling to assume the costs of trial. Acknowledging the obstacles existing, paragraph 3 of Resolution 1851 invited countries to conclude special agreements with other countries from the region to enable prosecution, encouraged the creation of an international cooperation mechanism (paragraph 4), a centre for information sharing (paragraph 5), and decided that "for a period of twelve months from the date of adoption of resolution 1846, states and regional organizations cooperating in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General, may undertake all necessary measures that are appropriate *in Somalia* (emphasis of the author), for the purpose of suppressing acts of piracy and armed robbery at sea, pursuant to the request of the TFG" (paragraph 6)³⁸, thus opening the door to actions within the territory of Somalia.

The Security Council has remained active in this matter and has been approving mandates adapting the legislation to changing circumstances, supporting and urging the implication of willing states, with the goal of putting an end to the scourge of piracy in the Horn of Africa. Its resolutions represent an important legal base for the states that have been establishing new mechanisms or have been upgrading their presence in the region.

³⁵ UN Security Council, S/RES/1816 (2008), 02 June 2008, in <http://www.un-somalia.org/docs/Resolution%201816%202.6.08.pdf>.

³⁶ UN Security Council, S/RES/1838 (2008), 07 October 2008, in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/538/84/PDF/N0853884.pdf?OpenElement>.

³⁷ UN Security Council, S/RES/1846 (2008), 02 December 2008, in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/630/29/PDF/N0863029.pdf?OpenElement>.

³⁸ UN Security Council, S/RES/1851 (2008), 16 December 2008, in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/655/01/PDF/N0865501.pdf?OpenElement>.



4.2. Response of International Organisations

So far NATO and the EU have been the most active actors to limit or suppress piracy in the Gulf of Aden.

NATO started as soon as in October 2008 to provide escorts to the food deliveries of the WFP due for hunger-stricken Somalia. As the report of Chatham House pointed out, the danger of humanitarian catastrophe is one of the biggest concerns with piracy. According to the WFP, disruption of supplies caused by piracy could starve 2 million people³⁹. Therefore, NATO destined four frigates from Italy, Greece, Turkey and the UK, part of the Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2), upon the request of the UN⁴⁰. The request was prompted by the need to provide security for deliveries before the EU could set up its projected naval force. From November 2007 France, Denmark, Holland and Canada had been providing escorts to deliveries to Somalia and as the WFP had to provide for substitution before their mission ended, NATO came in temporarily to fill the gap. The *Operation Allied Provider* lasted until December 2008 and managed to escort 30,000 tons of deliveries in eight operations⁴¹. The four frigates came to the region in the month of October upon completion of their scheduled trip to the Gulf within the framework of the *Istanbul Cooperation Initiative*⁴². The results of the mission were tangible, as no pirate attack could be performed, the same way previous escorts had been preventing since November 2007⁴³; actually since the beginning of the mission, NATO managed to frustrate at least two attempts by pirates to board ships thanks to the frigates “Cumberland” from the UK⁴⁴ and the Italian flagship destroyer “Luigi Durand de la Penne”⁴⁵.

But a far bigger effort is the naval force set up by the EU (EU NAVFOR) under the name of *Operation Atalanta*. The operation was set up in two steps. (1) First an anti-piracy coordinating cell (EU NAVCO) was set up on September 15th⁴⁶ through the Council Joint Action 2008/749/CFSP with the goal of exchanging information and coordinating anti-piracy naval operations⁴⁷; the initiative came from a meeting between the two ministers of defence of France and Spain in August⁴⁸. (2) The EU NAVCO was disbanded as soon as the decision to establish the naval force was taken on the 8th of December. The mission of the force was

³⁹ UN, in <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28896&Cr=somalia&Cr1=pirates>.

⁴⁰ NATO, *Operation Allied Provider Background and Factsheet*, in http://www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/allied_provider/background.html#FACTS.

⁴¹ NATO's news release, “Successful completion of Allied Provider”, 12 December 2008, in <http://www.nato.int/shape/news/2008/12/081212a.html>.

⁴² NATO's SNMG2 Fact Sheet, “Standing NATO Maritime Group transits Suez Canal en route to anti piracy duties”, 15 October 2008, in <http://www.jfcnaples.nato.int/FACTSHEETS/snmg2.htm>.

⁴³ “Successful...”

⁴⁴ NATO's news release, “UK ship confronts pirates in the Gulf of Aden”, 14 November 2008, in <http://www.nato.int/docu/update/2008/11-november/e1113d.html>.

⁴⁵ NATO's news release, “NATO ship prevents likely pirate attack”, 18 November 2008, in http://www.afsouth.nato.int/JFCN_Operations/allied_provider/news_release/NR_05_08.htm.

⁴⁶ EU's Fact Sheet, “European Union military coordination of action against piracy in Somalia (EU NAVCO)”, 19 September 2008, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080919factsheetEUNAVCO_EN22092008.pdf.

⁴⁷ “Un español dirigirá la célula contra la piratería en el Índico” *El País*, 12 September 2008, in http://www.elpais.com/articulo/espana/espanol/dirigira/celula/pirateria/Indico/elpepuesp/20080912elpepunac_16/Tes?print=1.

⁴⁸ M. de Rituerto, Ricardo, “La UE prepara una fuerza para combatir la piratería en Somalia”, *El País*, 02 October 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/prepara/fuerza/combater/piratas/somalies/elpepiint/20081002elpepiint_5/Tes?print=1.

already stated in the Joint Action (Council Joint Action 2008/851/CFSP) approved on November 10th as consisting of: (a) escorting ships mandated by the WFP to deliver food to Somalia, (b) protecting the passage of merchant ships cruising through the area, (c) keeping watch over areas off the Somali coast and (d) deterring and preventing acts of piracy off the coast of Somalia⁴⁹. The mission is headed by the Greek frigate HS Psara and was supposed to be composed initially of ships from France, Spain, Germany, the UK and Greece as well as maritime patrol aircrafts from France and Spain with the ideal goal of having as many as 20 ships available to serve under the aegis of the EU⁵⁰. The mission started, numbering at the beginning six battleships and three reconnaissance aircraft, while the rotation system is to ensure a permanent minimum presence of four ships (rotation would account for the scheduled number of 20 ships)⁵¹. The mission performed its first escorting mission to the WFP under the patrol of the UK's frigate "Northumberland" escorting the *MV Semlow* from Mombasa in mid-December⁵² and was engaged in its first successful encroachment against pirates some days later when the German frigate Karlsruhe assisting the Egyptian carrier *MV Wadi Al Arab* thwarted an attack by two skiffs with warning shots from its helicopter (pirates were seized, their weapons confiscated and later released, while a wounded sailor was taken for medical assistance)⁵³. On the 2nd January a French battleship thwarted another pirate attack⁵⁴.

But misgivings exist about its real effectiveness. Some voices were raised about the inconvenience of overlapping NATO's and the EU's role, thus creating duplication and harming coordination and effectiveness⁵⁵, but actually from our point of view the biggest shortcoming is the fact that *Operation Allied Provider* lasted only to the moment the EU NAVFOR could assume its duties. Given the fact that four ships meant for escorting the WFP shipments have been substituted by a force superior on one or two ships assuming far wider commitments, serious doubts deserve indeed to be entertained about the effectiveness. Political infighting between Europe-focused France and Atlantic-focused UK, such as might provide a reason for leaving the mission in the command of a British head as "compensation"⁵⁶, could plague its operative capacity in the next months, particularly when the euro-skeptical Czech Republic takes on the French Presidency. The coming months will clear all persisting doubts, but the main fact is that actually far more countries have taken the initiative of sending their naval forces to the region to deter and repress piracy around the Horn of Africa. Coordination with all these actors will be a determining factor in creating an effective deterrent naval force. The EU NAVCO foresaw coordination with international

⁴⁹ EU, "Military operation of the EU NAVFOR Somalia", November 2008 in http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081113%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20-%20version%201_EN.pdf.

⁵⁰ "Greek flagship heads EU's first naval force", *Jane's News*, 16 December 2008, in http://www.janes.com/news/defence/naval/jni/jni081216_1_n.shtml.

⁵¹ "EU to begin anti-piracy mission next week", *Herald Tribune*, 03 December 2008, in <http://www.iht.com/articles/ap/2008/12/03/europe/EU-NATO-EU-Piracy.php>; Rear-Admiral Philip Jones, head of the mission nevertheless pledged at the beginning a minimum presence of 5 to 6 ships ("Cinco o seis navíos militares patrullarán en aguas somalíes", *El País*, 10 December 2008 in http://www.elpais.com/articulo/internacional/navios/militares/patrullaran/aguas/somalies/elpepiint/20081210elpepiint_3/Tes?print=1.

⁵² EU's Press Release, "British Warship Completes 1st EU Naval Mission", 18 December 2008, in <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081218BRITWARSHCOMPLISTEUNAVMISS.pdf>.

⁵³ EU's Press Release, "Operation Atalanta's First Pirate Engagement", 25 December 2008, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/105078.pdf.

⁵⁴ Galaud, Flore, "Piraterie: Bon point pour Paris", *LeJDD.fr*, in http://www.lejdd.fr/cmc/international/200901/piraterie-bon-point-pour-paris_176149.html.

⁵⁵ See Farley, Robert; Gortzak, Yoav: "Europe vs. the Pirates", *Foreign Policy*, December 2008, in http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4566.

⁵⁶ *Ibid*.



bodies like the WFP, the UN, the IMO, the African Union (AU) and shipbuilding associations; the challenge will be to extend this cooperation with all the navies present.

Another international body that performs a vital mission in the region is the International Maritime Bureau (IMB), an organ belonging to the International Chamber of Commerce (ICC) and based in Kuala Lumpur. This body manages a Piracy Reporting Center and releases key reports accounting for the trends and incidents happening all through the year, very valuable information for analysts and shipping companies operating in hot areas⁵⁷.

The International Maritime Organization (IMO) was established in Geneva in 1949 and has its office operating in London. Apart from its responsibilities regarding legislation and other matters concerning maritime traffic, the IMO also handles the problem of piracy. Actually it was the IMO Secretary General Efthimios E. Mitropoulos who turned to the UN Secretary General Ban Ki-Moon on the 20th November, issuing a series of recommendations in the context of the Security Council's consideration of the latter's report. Its recommendations and warnings about the worsening situation in the Horn of Africa seem to have been determinant in pushing the international community into taking active measures to fight piracy⁵⁸.

Other initiatives stemming from international forums that deserve mentioning are: the creation by the anti-terrorist coalition through the command of Task Force 150 of a Maritime Security Patrol Area (MSPA) watched by the coalition navies present in the area⁵⁹; the holding of an International Conference on Piracy in Somalia on the 11th December in Nairobi organized by the UNDP and chaired by the host country Kenya and the former organization: the conference stressed the need to enhance maritime security and solve the core problem of instability in Somalia⁶⁰. We must also mention the East African Seafarers Association which has set up an Assistance Program, coordinated by Andrew Mwangura, who is one of the main analysts on the problem of piracy in the region and has frequently reported on the issue. The goal of this program, established in 1996, is to assist hijacked seafarers and help any other ships to report incidents.

4.3. Response by National Actors

In parallel with the multinational efforts and in most cases before their responses could be suitably put into practice, diverse states took on the initiative of fighting piracy with the means they had at hand. We already mentioned the escorts provided by France, Holland, Canada and Denmark from November 2007 to October 2008, but many other navies have mobilized unilaterally to counter the growing threat.

France, before joining international efforts such as the EU NAVFOR, performed on the 7th April the rescue of a French ship, "Le Ponant", that had been kidnapped by Somali

⁵⁷ IMB Piracy Reporting Center: http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=12.

⁵⁸ IMO, "Piracy in waters off the coast of Somalia", in <http://www.imo.org/>.

⁵⁹ IMB News, "Coalition warships set up Maritime Security Patrol area in the Gulf of Aden", 26 August 2008, in http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=163:coalition-warships-set-up-maritime-security-patrol-area-in-the-gulf-of-aden&catid=60:news&Itemid=51.

⁶⁰ UNDP, "Final Communique International Conference on Piracy in Somalia", 11 December, in <http://www.so.undp.org/index.php/Download-document/54-International-Conference-on-Piracy-around-Somalia.html>.

pirates, in a highly successful operation⁶¹. Since then its navy has carried out several successful attempts to thwart piracy incidents. **Spain** was more unfortunate during that time. The Spanish fishing vessel “Playa de Bakio” remained under custody of its kidnappers for a week until the ship owner allegedly paid for its rescue⁶². Both countries, having been challenged so early by piracy and owing to their strong interests in protecting their fishing fleet, mobilized and were determinant in the effort of the EU’s latter operation, NAVFOR. Spain provided a vigilance aircraft “Orion PC-3”, operative since September, based in Djibouti and currently integrated into the EU NAVFOR, to control the movements of suspect ships⁶³.

The **US** navy is present alongside other navies in an anti-terrorist coalition. When the carrier *MV Faina* was hijacked in September 2008, the American navy was mobilized to encircle the ship, which was trailed to the coast by its kidnappers. Among the three ships that have been surrounding the *MV Faina*, the American navy’s destroyer *Howard* kept vigilance. Unfortunately, as we mentioned earlier, this tight vigilance could not lead to any rescue operation given the risks involved for the hostages’ security and the chemical materials the ship transports⁶⁴. The **Russian** navy decided also to make an effort on anti-piracy measures as a consequence of this incident, sending its navy to the region. It sent first the frigate *Neustrashimy*⁶⁵ and later pledged more ships to the region.

There are other relevant navies that have appeared in the Horn of Africa. The **Malaysian** navy managed to thwart an attack a few days ago on an Indian petrol tanker by sending a helicopter⁶⁶. The **Indian** navy is also present and performed a successful attack on a “mother ship” when firing back at an inspection request that led to its sinking⁶⁷, though the irony was that the alleged “mother ship” was actually a Thai trawler in the hands of pirates⁶⁸. Still even more important is the intervention of the **Chinese** navy, unprecedented in its first deployment overseas. The fleet, consisting of two destroyers and one supply ship, left from Hainan on the 26th December and arrived at the beginning of January. Their first mission of escorting four Chinese merchant ships has been already performed⁶⁹ and 11 more wait to

⁶¹ De la Grange, Arnaud, “Le Ponant: l’histoire secrete d’ une Liberation”, *Le Figaro*, 14 April 2008, in <http://www.lefigaro.fr/actualites/2008/04/14/01001-20080414ARTFIG00257-le-ponant-l-histoire-secrete-d-une-liberation.php> .

⁶² Sáenz-Díez, M.; Santos P., “El 'Playa de Bakio' es liberado en Somalia tras el pago de un rescate”, *El Periódico*, 27 April 2008, in http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAS&idnoticia_PK=504300&idseccio_PK=1008 .

⁶³ “Chacón cifra en ocho millones el despliegue en Somalia”, *El País*, 25 September 2008, in http://www.elpais.com/articulo/espana/Chacon/cifra/millones/despliegue/Somalia/elpepiesp/20080925elpepinac_18/Tes .

⁶⁴ “Barcos de guerra de EEUU y Rusia rodean a los piratas somalíes”, *El País*, 30 September 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/Barcos/guerra/EE/UU/Rusia/rodean/piratas/somalies/elpepiint/20080930elpepiint_10/Tes .

⁶⁵ “Neustrashimy Sets to Mission”, *Kommersant*, 28 October 2008, in http://www.kommersant.com/p-13455/r_500/Neustrashimy_frigate_Africa/ .

⁶⁶ “Un helicóptero militar evita el secuestro de un petrolero por piratas somalíes”, *El País*, 01 January 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/helicoptero/militar/evita/secuestro/petrolero/piratas/somalies/elpepuint/20090101elpepuint_5/Tes .

⁶⁷ Rojas, Ana Gabriela: “India asesta el primer golpe a los piratas”, *El País*, 20 November 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/India/asesta/primer/golpe/piratas/elpepiint/20081120elpepiint_2/Te s?print=1 .

⁶⁸ Bowley, Graham: “Pirate “Mother Ship” or Thai Trawler?”, *The New York Times*, 25 November 2008, in <http://thelede.blogs.nytimes.com/2008/11/25/pirate-mother-ship-or-thai-trawler/#more-1901> .

⁶⁹ “Chinese naval fleet carries out first escorting mission”, *People’s Daily*, 06 January 2009, in <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6568232.html> .



cruise under their protection⁷⁰. But apparently many other Asian nations are feeling the spur to intervene: recently **South Korea** approved sending its navy⁷¹. Some days later, **Japan** followed suit⁷² and even **Taiwan** is considering similar initiatives⁷³, as it feels uncomfortable with the protection its merchant fleet is already receiving from mainland China⁷⁴. It is clear that piracy is having wider repercussions as it is mobilizing different navies beyond their traditional range of action and forcing them into challenging geopolitical moves.

5. Prospects

It is too early to assess the impact that all these initiatives will have. So far *Atalanta* has started frustrating some attempts and is proving itself useful for the task it is committed to⁷⁵. Will it be enough? Its scope seems unfortunately too broad for the means it has been provided with, but useful coordination with all the navies already present could turn the international naval presence into a formidable force. The US recently announced their decision to lead a naval anti-piracy mission that could significantly add to the current efforts, maybe integrating some of the countries already deployed⁷⁶. Unfortunately, imagining a thaw in US-Iranian relations that could free naval resources (from the US and the Gulf countries) to be redeployed against piracy instead of being committed to deterrence, belongs yet to the realm of a political chimera. Meanwhile the groundbreaking Chinese involvement must be viewed as the most important step of a nation so far reluctant to deploy its navy beyond its territorial waters; the silent Sino-Indian competition for assuring a naval position in the Indian Ocean and securing protection of oil shipping lanes⁷⁷ (not to mention the presence of other Asian navies) could herald increased efforts to crack down on piracy in a race not to be dependent on the rival for SLOC (Sea Lanes Of Communication) security. The threat nevertheless remains that hijackings that cannot be frustrated will be requesting higher ransoms, thus making up for losses stemming from the number of successful attacks thwarted if the increased risk of capture is still not sufficient to fully deter pirates.

But the nightmare that torments many analysts is that piracy may turn into a weapon for terrorists: there is a precedent in the attack on the USS Cole in October 2000 in the Yemeni port of Aden by a speedboat loaded with bombs that was strong enough to damage its structure and claim the life of seventeen sailors when the ship was rammed into⁷⁸. More

⁷⁰ "Naval escort fleet to protect 15 Chinese merchant vessels from pirates", *People's Daily*, 07 January 2009 in <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6568343.html>.

⁷¹ "S. Korean Cabinet OKs Naval Operations Off Somalia", *Korea Times*, 20 January 2009, in http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/01/113_38143.html.

⁷² "Japan Says It Will Send Anti-Piracy Force to Somalia's Coast", *The New York Times*, 29 January 2009, in <http://www.nytimes.com/2009/01/29/world/africa/29pirates.html?partner=rss&emc=rss>.

⁷³ "Taiwan considers sending naval force to Somali waters", *Gulf News*, 12 January 2009, in <http://archive.gulfnews.com/articles/09/01/08/10273476.html>.

⁷⁴ "Anti-Piracy Mission and Taiwan", *Korea Times*, 27 January 2009, in http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2009/01/171_38473.html.

⁷⁵ De Rituerto M., Ricardo "La fuerza naval europea logra frenar la captura de barcos en Somalia", *El País*, 03 January 2009, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/fuerza/naval/europea/logra/frenar/captura/barcos/Somalia/elpepiint/20090103elpepiint_8/Tes.

⁷⁶ Murphy, Brian, "New US-led Force to Combat Somali Pirates", *The Washington Post*, 08 January 2009.

⁷⁷ "Sino-Indian oil play in shipping lanes of Indian Ocean", *Indian Express*, 08 June 2008, in <http://www.indianexpress.com/news/Sino-Indian-oil-play-in-shipping-lanes-of-Indian-Ocean/320007/>.

⁷⁸ "Suicide bombers attack USS Cole", *BBC News*, 12 October 2000, in http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/12/newsid_4252000/4252400.stm.

realistic in the short run might be seeing pirates funding terrorist activities through their huge ransoms. So far there is no direct link between piracy and terrorism and analysts dispute whether piracy and terrorism are really given to working hand in hand: authors like Gal Luft and Anne Korin warned about the dangers of terrorism intertwining with piracy and staging attacks to disrupt global trade⁷⁹. On the contrary, a leading expert on piracy, Charles N. Dragonette, minimizes the threat of such a fateful link, stating that many of the assertions are inflated or based on barely realistic assumptions⁸⁰. Indeed in the case of Somalia, seeing pirates either financing or turning into terrorists does not seem very likely: the current surge comes after the Islamist regime which took over in Somalia in the second half of 2006 fought piracy. Unfortunately that rule could not last long enough to put an end to piracy; in that case anti-terrorism definitely clashed with anti-piracy as the regime of the Islamic Courts was ousted by the US backed Ethiopian intervention. Now that the Ethiopian troops are leaving the country and the radical remnant of the ousted regime of the Islamic Courts has big chances of claiming back power, some analysts, such as Jerry Franks from the *Lloyd's List*, predicted the possibility (and hailed the suitability) of Islamist rule fighting piracy, deeming it the only way of effectively curbing piracy⁸¹. Some reports have arisen about supposed reception of ransoms by Islamists from pirates⁸², but on the other hand, they warned pirates to release the petrol tanker *Sirius Star*, while the fear of Islamists taking weapons from the *MV Faina*⁸³ did not materialize⁸⁴. No substantial element seems to exist betraying any pattern of permanent collaboration with the networks of pirates. Nevertheless the fact is that large parts of Somali society rely by now too much on the pirate economy⁸⁵ as to forsake such a lucrative business, so cracking down on it might represent political suicide by any faction attempting to exert its rule. Anyway, Islamists so far, especially if members of the most radical faction "Al-Shahaab", are rather bent on curbing piracy in their endeavor to impose order wherever they can guarantee their control.

The political situation in Somalia seems geared up for the worst, as the TNG dwindles before the Islamist onslaught and loses its main guarantor, the Ethiopian army. The TNG of Abdullah Yusuf had already lost most of the territory to the ruthless Islamist faction "Al-Shahaab" by December, the most radical one that split from the former coalition of the Islamic Tribunals, its rule being confined to some parts of the capital Mogadishu⁸⁶. "Al-

⁷⁹ Luft, Gal; Korin, Anne: "Terrorism Goes to Sea", *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 6 (Nov/Dec 2004)

⁸⁰ Dragonette, Charles N.: "Lost at Sea", *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 2 (Mar/April 2005)

⁸¹ Frank, Jerry: "New Twist in Somalia Tale", *Lloyd's List Bulletin*, 04 December 2008. The author though acknowledges that as much of piracy comes from Puntland, hypothetical takeover of the semi-autonomous region would not come immediately, thus making his prediction less categorical.

⁸² Baldauf, Scott, "Who are Somalia's pirates?", *Christian Science Monitor*, 21 November 2008, in

<http://www.csmonitor.com/2008/1120/p25s22-woaf.html> .

⁸³ Somali officials voiced such a concern (Gettleman, Jeffrey: "Tensions Rise Over Ship Hijacked Off Somalia", *New York Times*, 29 September 2008, in

<http://www.nytimes.com/2008/09/29/world/africa/29pirates.html?scp=53&sq=Somalia&st=cse>) But Pirates stated their refusal of selling any weapons, searching instead to get a ransom (Gettleman, Jeffrey: "Q. & A. With a Pirate: 'We Just Want the Money'", *New York Times*, 30 September 2008, in <http://thelede.blogs.nytimes.com/2008/09/30/q-a-with-a-pirate-we-just-want-the-money/?scp=4&sq=%22MV%20Faina%22&st=cse>) .

⁸⁴ Al-Shahaab did actually pressured the pirates to get some weapons ("Somali pirates: Islamist insurgents demand weapons from hijacked ship", *Telegraph*, 06 October 2008, in <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/somalia/3140884/Somali-pirates-Islamist-insurgents-demand-weapons-from-hijacked-ship.html>) .

⁸⁵ Jeffrey, *op. cit.*,

⁸⁶ Gettleman, Jeffrey, "Situation in Somalia Seems About to Get Worse", *New York Times*, 07 December 2008, in http://www.nytimes.com/2008/12/07/world/africa/07somalia.html?_r=1&scp=1&sq=Situation%20in%20Somalia%20Seems%20About%20to%20Get%20Worse&st=cse .



Shahaab” had conquered key cities such as Merka, Kismayu, Bullo Marer, El Dheer and Qoryooley⁸⁷ by November and seemed poised to topple the government; as a symbol of the government’s impotence, the only time the Islamists could be fought back from North Mogadishu was when they faced an Ethiopian offensive two months ago in December 2008⁸⁸. In addition to announcing defeat, President Yusuf had to resign after Parliament opposed his move to fire Prime Minister Nur Hassan Hussein, which even prompted demonstrations in Mogadishu; he was widely accused of behaving as the former warlord he used to be, fostering corruption and even worse, hindering the Djibouti agreement of October 2008 that provided for a pact with moderate Islamists and set up a schedule for withdrawal of the hated Ethiopian troops⁸⁹. One of the crucial mistakes the US made was to back foreign intervention by using its proxy, Ethiopia, which actually fostered opposition, fuelling the advance of radical Islamists. The Islamic Courts included moderate elements⁹⁰, but if the collapse of the TNG makes the radical Al-Shahaab militia the true ruler of the country, the failure will reveal itself absolute. Still, their own radicalism has prompted the opposition of other moderate militias, such as the “Ahlu Sunna Waljamaca”, that managed to fight and push the radicals out of two important cities, Gelinsoor and Dusamareeb, at the end of December⁹¹. A moderate coalition based on the Djibouti Agreement could enforce stability, but if Islamism keeps splitting, a worse scenario of permanent factional infighting could also engulf the country; if protracted, we could not rule out the possibility of these different militias seeking funds from piracy. Yusuf and his allies, supposed to have already left for their homeland, Puntland, one of the main havens for pirates where officials are said to connive, could seek a closer relation with them, build up its forces, and fight back. The situation so far is yet too blurry as to guess which will be the final outcome. Time will surely show us in the next weeks and months to come, but nothing, so far at least, seems to announce signs of stabilisation nor hopes (on the contrary) of the abatement of piracy.

Intervention in Somalia would be too risky and counterproductive. Traumatic experiences in the 90s make such an alternative unadvisable. Foreign intervention, be it from Western countries or worse, from Ethiopia, are likely to weld together different factions for the sake of ousting the “invader” or boost support for any active faction bent on “liberating” the country, as seems to have happened with al-Shahaab in the face of the Ethiopian intervention. If the US or any other country wanted to use Ethiopia again as a proxy to bring order to the country, although unadvisable due to the likely negative reaction of the Somali population, thought should be given to solving the problem of Eritrea which so far concentrates most of the attention of Addis-Ababa and prevents any deep involvement in Somalia. So far the remaining troops of the African Union (AMISOM), numbering 2,600 and restricted to Mogadishu, will be of little help for the TNG once the Ethiopian troops withdraw. The US has been reportedly seeking a resolution authorizing the deployment of a

⁸⁷ Gettleman, Jeffrey: “Islamist Insurgents Take Somali Port City Without a Fight”, *New York Times*, 13 November 2008, in

<http://www.nytimes.com/2008/11/13/world/africa/13somalia.html?scp=1&sq=Islamist%20Insurgents%20Take%20Somali%20Port%20City%20Without%20a%20Fight&st=cse>.

⁸⁸ Montero, David: “Ethiopian troops launch major offensives against Islamist insurgents in Somalia”, *Christian Science Monitor*, 10 December 2008 in <http://www.csmonitor.com/2008/1210/p99s01-duts.html>.

⁸⁹ Gettleman, Jeffrey: “Somalia Makes Peace Deal with Islamist Militia”, *New York Times*, 27 October 2008 in <http://www.nytimes.com/2008/10/27/world/africa/27somalia.html?sq=Djibuti%20Agreement&st=cse&scp=3&pagewanted=print>.

⁹⁰ Lacey, Marc: “In Somalia, Islamic Militias Fight Culture Wars”, *New York Times*, 19 June 2006, in <http://www.nytimes.com/2006/06/19/world/africa/19somalia.html?scp=1&sq=In%20Somalia,%20Islamic%20Militias%20Fight%20Culture%20Wars&st=cse>.

⁹¹ Sheikh, Abdi: “Moderate Islamists Seize two Central Somali Towns”, *Washington Post*, 28 December 2008, in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/28/AR2008122800738.html>.

peace force⁹² and beefing up AMISOM to 8,000 troops⁹³, but besides the unwillingness of most African countries and the unsuitability of directly intervening in Somalia, the US, as stated by Defence Secretary Robert Gates, lack intelligence information to fight piracy ashore⁹⁴, as Resolution 1851 allows (in a vote on the 16th January, The Security Council agreed to upgrade the AMISOM to 8,000, but postponed the vote on an international force to June⁹⁵). That justifies scepticism about preparation for a more far-reaching peace force that besides repressing piracy would assume the stabilisation of the country. Some analysts, such as Peter Pham, columnist on the *World Defense Review*, suggest recognition of entities as Somaliland or Puntland and even any other regional or clan-based organisation⁹⁶ that would sprout from the chaotic magma of Somali lack of rule, based on the fact that Somaliland can claim an excellent record of peace and law enforcement; assisting it, the argument goes, could bring rewards in the international fight against piracy as it could help effective coast patrolling⁹⁷. Although it might be an insightful idea, extending recognition to any sub-state entity in Somalia could be seen as interference by any faction claiming Somali rule and make things worse.

The coming months will also show whether the naval deployment off the Horn of Africa is really effective, but if it does not, at least to a satisfactory extent, additional measures will have to be taken to minimize the effect of piracy on international trade. If piracy were still to thrive in the region, the merchant fleet would not have any other alternative than to reinforce the security measures to face the challenge. Resolution 1816, in its paragraph 4, already called for states to ensure every ship flying their flag was provided guidance and training on avoidance, evasion and defensive techniques; it was reiterated by Resolution 1851, paragraph 12. The existence of large contingents of private security guards, many of them already hired on merchant ships and concentrating in countries like Djibouti, Kenya or Oman after having served in Iraq or Afghanistan, could be more useful if countries did allow them to wear arms while on duty⁹⁸, but reticence prevents it and as the professor of national security affairs, Derek S. Reveron, points out, armed repulsion would endanger the security of future hostages and lead to escalation (be reminded that pirates carry lethal MANPADS and RPGs) and ultimately would lead to rises in insurance costs⁹⁹. Alternatives do exist, such as Long Range Acoustic Devices (LRAD), which send acoustic energy beams whose noise is strong enough to temporarily disable any attacker¹⁰⁰; actually a US cruise ship successfully managed to repel a pirate attack thanks to LRAD¹⁰¹. This device, widely used in

⁹² MacFarquart, Neil, "UN Council Shows Support for U.S. Plan Against Piracy", *The New York Times*, 17 December 2008, in

⁹³ Gettleman, Jeffrey, "Officials Still Arguing Over Leader for Somalia", *The New York Times*, 12 January 2009 in, <http://www.nytimes.com/2009/01/13/world/africa/13somalia.html?scp=4&sq=Somalia&st=cse>.

⁹⁴ "EEUU no cuenta con información de inteligencia para combatir a los piratas somalíes", *El País*, 13 December 2008.

⁹⁵ MacFarquhart, Neil, "Security Council Hesitates on Somalia", *The New York Times*, 16 January 2009, in http://www.nytimes.com/2009/01/17/world/africa/17briefs-SECURITYCOUN_BRF.html?scp=2&sq=Somalia&st=cse.

⁹⁶ Pham, Peter J., "The Times They Are A'Changing", *World Defense Review*, 03 December 2008, in <http://worlddefensereview.com/pham120408.shtml>.

⁹⁷ Phan, Peter J., "As Somali Pirates Raise Stakes, Effective Measures Needed", 20 November 2008, in <http://worlddefensereview.com/pham112008.shtml>.

⁹⁸ Gettleman, "Pirates Outmanover...", *op. cit.*

⁹⁹ Reveron C., Derek, "Think Again: Pirates", *Foreign Affairs*, January 2009, in http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4626.

¹⁰⁰ "Cruise Lines Turn to LRAD", *Spiegel*, 28 November 2005, in <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,385048,00.html>.

¹⁰¹ Evers, Marco, "Sonic Canon Gives Pirates an Earful", *Spiegel*, 15 November 2005, in <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,385048,00.html>.



Iraq by the coalition armies of the US and UK¹⁰², was first installed by the US Navy in 2007 (Shipboard Protection System or SPS) with the ultimate goal of fitting all warships with such non-lethal weapons¹⁰³. If private security companies, such as Blackwater, could deploy such devices on merchant ships, a big step could be taken to thwart most of the attacks attempted¹⁰⁴, but such weapons are neither widely available nor likely to be temporarily hired from states such as the US, who would not be keen on incurring the danger of ultimately losing such a precious tool. If any similar kind of agreement could eventually be reached, the current relations of the US with one of the leading companies. The aforementioned Blackwater, are so far from being good¹⁰⁵ that it does not bode well for an already unlikely possibility.

In any case, regarding the long-term evolution of the phenomenon, some elements must be taken into account: first, the “manpower” available for piracy does not just stem from the fact that piracy is much more lucrative than fishing, but mainly because fishing was made impossible due to the exploitation of resources by big foreign fishing ship factories; if piracy is ever to be suppressed, securing prosperity in Somali waters will be essential for giving a decent alternative to criminal businesses¹⁰⁶. Second, on the other side of the Strait of Bab al Mandeb lies a candidate to become a failed state: Yemen¹⁰⁷ (India arrested 23 pirates coming from both Somalia and Yemen on December 2008¹⁰⁸, a worrying “alliance” indeed). Taking care of its stability will be an essential task for every country concerned about the fateful possibility of seeing two “pirate” countries on both sides. But third and most important, stabilization of Somalia must be the chief goal for any attempt at thwarting the increase of the thriving scourge of piracy. Without this precondition, any alternative measures will be hardly anything more than patchwork. The International Community must be aware of the fact that any naval deployment will be only partially effective if no land operations are undertaken to crack down on the pirates’ lairs that thrive on their coasts. Unfortunately, given the current situation of political and military mayhem and the lack of solid intelligence information on Somalia, as stated by the US Defence Secretary Robert Gates, any intervention is bound for disaster. Prospects look bleak.

¹⁰² “Cruise Lines...”, *op. cit.*

¹⁰³ “Navy Installs First Onboard Ship Protection System to Thwart Terrorist Attacks”, in <http://www.marinelink.com/Story/Navy-Installs-First-Onboard-Ship-Protection-System-to-Thwart-Terrorist-Attacks-207314.html>.

¹⁰⁴ In the aforementioned article of Foreign Affairs, Reveron supports the use of non-lethal weapons.

¹⁰⁵ Belaza, Mónica C.: “EEUU estudia romper con los mercenarios de Blackwater”, *El País*, 18 December 2008 in, http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/estudia/romper/mercenarios/Blackwater/elpepiint/20081218elpepiint_6/Tes.

¹⁰⁶ Stuhldreher, Katie, “To turn the tide on piracy in Somalia, bring justice to its fisheries”, *The Christian Science Monitor*, 20 November 2008 in <http://www.csmonitor.com/2008/1120/p09s01-coop.html>.

¹⁰⁷ See the report from *Chatham House*: Hill, Ginny: “Yemen: Fear of Failure”, *Middle East Program*, Chatham House, (November 2008) in, http://www.chathamhouse.org.uk/files/12576_bp1108yemen.pdf.

¹⁰⁸ “India apresa a 23 piratas en el Océano Índico”, *El País*, 13 December 2008, in http://www.elpais.com/articulo/internacional/India/apresa/23/piratas/oceano/Indico/elpepuint/20081213elpepuint_9/Tes.





EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN BENEDICTO XVI. PANORAMA DEL MUNDO 2008: MENSAJE PARA LA JORNADA MUNDIAL DE LA PAZ Y DISCURSO AL CUERPO DIPLOMÁTICO

Antonio Alonso Marcos¹

UNISCI, Universidad San Pablo (CEU)

Carlos Corral Salvador²

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

Los autores recogen en el artículo el concepto de seguridad que maneja el Pontífice, tomando como punto de referencia los dos últimos grandes discursos dirigidos a los representantes de los países: el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz y el Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante al Santa Sede. Este concepto de “seguridad humana” entronca perfectamente con el utilizado en la Doctrina Social de la Iglesia.

Palabras clave: Seguridad Humana, Benedicto XVI, Santa Sede, Vaticano.

Title in English: “*Concept of Human Security in Benedict XVI’s Thinking. World Overview of 2008: Message for the World Day of Peace and Speech to the Diplomatic Body.*”

Abstract:

The authors study the Human Security concept used by the Pope in two speeches addressed to the representatives of the States: Message for the World Day of Peace and Address to the Diplomatic Corps Accredited to The Holy See. This “Human Security” concept is perfectly compatible with that used in the Social Doctrine of the Church.

Keywords: Human Security, Benedict XVI, Holy See, Vaticano

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Antonio Alonso Marcos es profesor de Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad San Pablo-CEU. Dirección: Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad San Pablo-CEU, Paseo Juan XXIII, 8, 28040 Madrid, España. E-mail: aalonso@ceu.es.

² Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede. Dirección: C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. E-mail: ccorral@res.upcomillas.es.



1. Introducción

Cada año, el Papa envía un Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, que se celebra cada 1 de enero, y a los pocos días con un relativamente amplio discurso inaugural saluda al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede. En ellos, el Pontífice ofrece su visión del mundo en el año que se acaba de dejar, indica cuáles han sido sus puntos de preocupación, siempre jugando con la doble naturaleza y misión de este peculiar Estado, ya que debe compaginar simultáneamente su convivencia pacífica con el resto de países y la vez atender a su misión evangelizadora, de manera que evalúa sus relaciones con los demás Estados y también la realidad desde un punto de vista moral. Así, junto al repaso de la actualidad internacional (continente por continente), nos encontramos con una valoración moral de la situación mundial (el respeto del derecho a la vida, a la familia, la Ley Natural,...).

Siempre que un representante del Vaticano ha intervenido en un foro internacional, sea en la ONU o en la OSCE, ha expuesto su mensaje desde la perspectiva de que es necesario fijar la atención en la persona—que es anterior al Estado— en su bienestar integral (material y espiritual), en el deber de defender sus derechos fundamentales, y en que los Estados deben velar por el bien de sus ciudadanos.

Esta forma de expresarse coincide plenamente con el concepto de “seguridad humana”, que surge como respuesta a la superación de un concepto de seguridad restringido al enfoque estado-céntrico y militarista.

2. El concepto de seguridad humana

El concepto de “seguridad” ha venido evolucionando junto con el devenir de los acontecimientos. Si hace 100 años lo que primaba, al hablar de seguridad, era la “razón de Estado”, la seguridad nacional entendida como el mantenimiento de una buena (ventajosa) posición en el orden internacional, o incluso la aspiración a ejercer de superpotencia, hoy entendemos la seguridad de manera diferente.

Últimos 30 años —se puede observar— ha ampliado su foco de atención, pasando de centrarse en aspectos estrictamente militares a fijarse, además, en otra serie de aspectos (políticos, económicos³, medioambientales, socioculturales). La seguridad es un concepto construido socialmente⁴ y sólo tiene un sentido específico dentro de un contexto social particular,⁵ y sólo con el final de la confrontación militar de las dos superpotencias en la Guerra Fría, fue posible atender a otros aspectos de la seguridad ignorados hasta entonces.⁶ Si durante casi 50 años el adversario era fácilmente reconocible, tras la caída del sistema de bloques las amenazas se multiplicaron y se hicieron más difusas.

³ Ver: Abadie, Alberto: “Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism”, *NBER Working Paper No. 10859* (octubre de 2004).

⁴ “Security is as much a matter of perception as it is actual events”, en: *Measuring Stability and Security in Iraq*, Report to the Congress, US Defense Department, 30 November 2006, in <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/9010Quarterly-Report-20061216.pdf>, p. 25.

⁵ Ver: Sheehan, Michael (2005): *International Security: An Analytical Survey*. Boulder, Lynne Rienner, p. 43.

⁶ “Other types of threat are raising importance regardless of the decline of military concerns”, en: Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear*, 2ª ed., Boulder, Lynne Rienner, p. 369.



Esto, unido a una devaluación del papel de los Estados con los procesos de globalización, permitió el desarrollo del concepto de “seguridad humana”, que, a pesar de los distintos acentos que cada autor le imprime al concepto, permiten una serie de elementos comunes⁷:

- El centro de atención son los individuos y las comunidades en las que viven en lugar de los Estados.
- Se centra en la seguridad de la persona como un elemento integral de la paz y la seguridad internacionales.
- Reconoce que la seguridad de los Estados es esencial, pero no suficiente para garantizar la seguridad y el bienestar de cada persona.
- Se centra en las amenazas para las personas, independientemente de que su origen sea militar o no.
- Considera la seguridad como un *continuum* que comienza con la prevención del conflicto y se extiende hasta la solución del conflicto.

La ONU mide cuantitativamente cada año el estado de esta seguridad humana en cada país a través de su *Informe de Desarrollo Humano*⁸, donde define el desarrollo humano como

"... un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continúan siendo inaccesibles."

En estos informes utiliza, como medidores, la esperanza de vida, el nivel económico (PIB p.c.) y el nivel educativo (tasa de analfabetismo, entre otros)⁹. La ONU entiende que un alto índice de Desarrollo Humano implica una mayor estabilidad para ese país, para el sistema regional en el que se inserte y para el mundo en general, además de suponer una mayor seguridad para los individuos, para los ciudadanos, que son su foco de atención para cumplir su “responsabilidad de proteger”.

⁷ Ver: Homan, Kees: “The military and human security”, *Security and Human Rights*, nº 1, (2008), p. 73. Ver también: Heinbecker, Paul: “The Concept of Human Security”, *RUSI Journal*, vol. 145, nº 6, (diciembre de 2000), pp. 27-32.

⁸ En 1990 se publican tres informes sobre el tema: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, del Banco Mundial; *Desafío para el Sur*, de la Comisión Sur y *Desarrollo Humano 1990*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue el primero de los informes sobre el tema que ha publicado el PNUD hasta hoy, algunos sobre regiones concretas, como el especial para Rusia o el de Asia Central.

⁹ “El IDH mide el logro medio de un país en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita (PPA en dólares). El ingreso se considera en el IDH en representación de un nivel decente de vida y en reemplazo de todas las opciones humanas que no se reflejan en las otras dos dimensiones”. Ver: *Índice de Desarrollo Humano*, en <http://www.desarrollohumano.org.ar/Glosario.asp>.

Sin embargo, ha habido un intento de estructurar este concepto a través de la denominada “Doctrina de Seguridad Humana”¹⁰, desde la perspectiva del “freedom from fear” especialmente en la UE, con la que se buscaría especificar cómo debería ser una fuerza de intervención capaz de asegurar a civiles frente a una eventual agresión. Las propuestas, no oficiales, se concentran en *tres elementos principales*:

- 1) Un conjunto de siete principios para operaciones en situaciones de inseguridad severa: la primacía de los Derechos Humanos, una autoridad política clara, multilateralismo, una aproximación de abajo a arriba, un enfoque regional, el uso de instrumentos legales, y un uso apropiado de la fuerza.
- 2) Una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana de 15.000 hombres y mujeres.
- 3) Un marco legal nuevo para tomar tanto la decisión de intervenir por razones de seguridad humana como operaciones sobre el terreno.

2.1. Ampliación de la agenda de seguridad.

Algunos autores, Ole Waever entre otros, propusieron la “*desecuritización*” de ciertos asuntos, dado que el hecho de estar incluidos en la agenda de seguridad implicaba, en el fondo, que estuvieran militarizados y, por ende, sujetos a la posibilidad nada remota de desembocar en conflicto armado. Otros autores¹¹ sostenían que era más apropiado que los políticos afrontaran diariamente las complejidades y exploraran las posibilidades de una “seguridad” entendida en un sentido más amplio¹² antes que la progresiva desaparición de temas de la agenda de seguridad, afrontándolos sin necesidad de recurrir a instituciones o prácticas que conlleven el uso de la fuerza, la violencia o el “dilema de seguridad”,

Richard Ullman impulsó este cambio en el concepto de seguridad, buscando ampliar la agenda, ya que se daba cuenta de que centrarse sólo en los aspectos militares implicaba una falsa imagen de la realidad —que es doblemente engañosa— porque, por un lado, hace que el Estado ignore otros peligros, quizás incluso más dañinos para su seguridad y, por otro lado, se contribuye así a una militarización de las relaciones internacionales —lo que a largo plazo genera una mayor inseguridad global—. ¹³

¹⁰ Sobre este tema ver: Kees, *op. cit.*, pp. 78-79. Ver también Holt, Victoria K.: “The military and civilian protection: developing roles and capacities”, en Wheeler, Victoria y Harmer, Adele (eds) (2006): *Resetting the rules of engagement, Trends and issues in military-humanitarian relations*, London, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute p. 57. También: *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, Barcelona, 15 de septiembre de 2004, en http://www.centrodirittiumani.unipd.it/a_laurea/esami/ppsuen/HSDoctrineEurope.pdf. Y por último Reinhardt, Klaus: “The Human Security Response Force: A Different Way of Peacekeeping”, *NATO’s NATIONS and Partners for Peace*, IV/2005, p. 139.

¹¹ Ver entre otros: Taureck, Rita: “Securitization theory and securitization Studies”, *Journal of International Relations and Development*, nº 9, 2006, pp. 53-61.

¹² “Rather than calling for a restriction of its theoretical agenda, the field of security studies needs to pursue these issues and debates with even more energy and with an openness that will, in turn, foster intellectual development and political engagement with the dynamics of contemporary world politics”, en: Krause, Keith y Williams, Michael C.: “Broadening the Agenda of Security Studies Politics and Methods”, *Merson International Studies Review*, nº. 40, 1996, p. 249.

¹³ “That false image is doubly misleading and therefore doubly dangerous. First, it causes States to concentrate on military threats and to ignore other perhaps even more harmful dangers. Thus it reduces their total security. And second, it contributes to a pervasive militarization of international relations that in the long run can only increase global insecurity”, en: Ullman, Richard H.: “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, nº 1, (Summer 1983), p. 129.

Barry Buzan realizó algunas aportaciones con el fin de abrir el neorrealismo a la perspectiva constructivista, aunque sin salirse de él. Amplió el concepto de seguridad, en dos sentidos: en los niveles de análisis y en los aspectos que abarca la agenda. En lo que se refiere a los niveles de análisis, pasó de tener en cuenta uno solo (el estatal) a fijarse en otros dos más, el individual y el internacional (o del sistema), al que habría que añadirle otro intermedio entre el estatal y el sistémico, que sería el regional (entendido como el complejo que comprende varios países cercanos). Este enfoque teórico permite estudiar al Estado como principal protagonista de las Relaciones Internacionales, sin olvidar otros actores como son las multinacionales, los grupos terroristas o los narcotraficantes. Richard Shultz afirmaba en *Security Studies for the 90's* que podemos tener cuatro perspectivas diferentes sobre los temas de seguridad: nacional, internacional, regional y global. Hay desafíos, como el planteado por grupos islamistas, como puede ser *Hizb ut Tahrir*, que se sitúan en esos cuatro niveles, pues actúan localmente siguiendo unas directrices globales desde fuera, y el cumplimiento de su objetivo puede afectar a la seguridad global (dado su objetivo de querer instaurar un Califato, que sería un ente transnacional).

En lo que se refiere a la agenda de seguridad, hizo que ésta abarcara más aspectos además de los estrictamente militares. Buzan propuso ampliar el foco de atención a otros cuatro temas más: los políticos, sociales, económicos y medioambientales¹⁴.

2.2. Ventajas y desventajas de la ampliación de la agenda.

Esta ampliación de la agenda de seguridad tiene una serie de ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, encontramos que el Estado no puede procurar la seguridad si desatiende todos (o la inmensa mayoría de) los factores que afectan a la vida de un país. La principal tarea de un Estado debe ser la de procurar a sus ciudadanos seguridad, procurarles un clima de estabilidad que les permita el progreso científico, técnico, social, económico. Sin esa estabilidad sería imposible la subsistencia propia y la de esa sociedad, como lo podemos comprobar trágicamente en ejemplos no muy remotos en el espacio o en el tiempo como son Somalia, Afganistán o Irak. Sin embargo, esto no quiere decir que haya que centrarse en aspectos militares, pues eso puede hacer que no se tengan en cuenta otros factores que también afectan a la situación de un país, y así se impida al Estado proveer adecuadamente a sus ciudadanos de este preciado bien que es la seguridad, encontrándonos así con el panorama que describió Thomas Hobbes:

Lo que puede en consecuencia atribuirse al tiempo de guerra, en el que todo hombre es enemigo de todo hombre, puede igualmente atribuirse al tiempo en el que los hombres también viven sin otra seguridad que la que les suministra su propia fuerza y su propia inventiva. En tal condición no hay lugar para la industria; porque el fruto de la misma es inseguro y por consiguiente tampoco para el cultivo de tierra; ni la navegación, ni uso de los bienes que pueden ser importados por mar, ni construcción confortable, ni instrumentos para, mover y quitar los objetos que necesitan mucha fuerza; ni conocimiento de la faz de la tierra;

¹⁴ Buzan amplió a *otros aspectos de la seguridad*, campos en los que las amenazas de seguridad podrían ser percibidas, y que actúan de manera conjunta, no de forma independiente: “*Military security concerns the two-level interplay of the armed offensive and defensive capabilities of states and states’ perceptions of each other intentions. Political security concerns the organizational stability of states, systems of government and the ideologies that give them legitimacy. Economic security concerns access to resources, finance and markets necessary to sustain acceptable levels of welfare and state power. Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and customs. Environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend*”. Buzan, *People...*, op. cit., pp. 19-20.

ni cómputo del tiempo; ni artes; ni letras; ni sociedad; sino, lo que es peor que todo: miedo continuo, y peligro de muerte violenta; y para el hombre una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta.¹⁵

Como afirmaba R. Ullman, no son excluyentes los aspectos militares y el resto de dimensiones de la seguridad. Según él, es perfectamente compatible mantener un ejército grande y poderoso desplegado por todo el globo y, a la vez, incentivar el desarrollo autosostenible de los países pobres, incrementar la independencia energética con respecto al Golfo Pérsico, reducir el apoyo militar de gobiernos represivos, y, además, promover la tranquilidad pública y un ambiente más saludable dentro de EE.UU.¹⁶

Otra ventaja —según Buzan, Waver y Jaap De Wilde— consiste en que esto permite una mejor distinción entre amenazas “reales” e “imaginadas”, dado que, como la experiencia nos muestra, un tema puede convertirse en un asunto de seguridad, no necesariamente porque suponga una amenaza objetiva, sino porque pueda ser construido como tal amenaza y, por tanto, aceptado como tal por el *establishment* político.¹⁷

Esta *securitización* de algunos temas suele servir para subrayar su importancia, para elevarlos a un puesto preferente en la agenda política, para dedicarles más esfuerzos y más recursos, con mayor urgencia; es decir, la *securitización* es una forma específica de politización. Así, esta ampliación de la agenda trae consigo el peligro de su instrumentalización negativa, no para buscar soluciones a problemas previos, sino para generar otros donde antes no los había¹⁸. El peligro, como afirmaba Martin Shaw, es que el reconocimiento de otros aspectos de la seguridad puede implicar una ampliación *ad hoc* de un concepto de la seguridad que aún sigue siendo estado-céntrico.¹⁹

R. Ullman previno ya en 1983 de este peligro, al observar que desde el establecimiento de la Guerra Fría cada Gobierno estadounidense había definido su “seguridad nacional” en términos excesivamente militares.²⁰ En aquella época, la falta de voluntad política más otros problemas de orden analítico-conceptual impidieron la ampliación del concepto de seguridad a ámbitos que no fueran estrictamente militares.²¹

Este nuevo enfoque de la seguridad ofrece una visión más amplia de los procesos en curso sin ceñirse exclusivamente al campo militar, ya que ni el origen ni las dinámicas de muchos conflictos podrían entenderse fijándonos sólo en dicho aspecto. Como afirma Michael Sheehan, la lucha diaria de millones de personas por la supervivencia implica la acción en campos que no son estrictamente militares, como la salud, la pobreza o los Derechos

¹⁵ Ver: Hobbes, Thomas (1980): *El Leviatán*, 2ª ed., Nacional, Madrid, Parte I, Capítulo XIII.

¹⁶ Ver: Ullman, *op. cit.*, p. 132.

¹⁷ Buzan, Barry; Waver, Ole y de Wilde, Jaap (1998): *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner, p. 24.

¹⁸ Ver: Aradau, Claudia: “Limits of security, limits of politics? A response”, *Journal of International Relations and Development*, nº 9, (2006), pp. 81-90.

¹⁹ “The recognition of additional dimensions of security may be an *ad hoc* enlargement of a still state-centred concept of security”. Shaw, Martin (1994): *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, p 90.

²⁰ “Since the onset of the Cold War in the late 1940s, every administration in Washington has defined American national security in excessively military terms”. Ullman, *op. cit.*, p. 129.

²¹ “It is even (relatively) easy to organize responses to such clear and present dangers. But it is much more difficult to portray as threats to national security, or to organize effective action against, the myriads of other phenomena [...] which also kill, injure, or impoverish persons, or substantially reduce opportunities for autonomous action, but do so on a smaller scale and come from sources less generally perceived as evil incarnate”. *Ibid.*, p. 134.

Humanos.²² Y cuando hablamos de “supervivencia” nos referimos a la vida propia, la de cada uno; pero también nos referimos a la de toda una civilización, a la de toda una sociedad, a una forma de vida, a la cultura. Pero para ser exactos, no todo lo que amenace la existencia de los seres humanos (la erupción de un volcán, una plaga, una picadura de escorpión) puede ser considerado como un tema de seguridad, pues debe darse un elemento esencial, que es la intervención del ser humano y su voluntad de hacer daño, de poner en peligro la mencionada “supervivencia”.²³

No obstante, la ampliación de la agenda de seguridad a temas como el medio ambiente, el auge de los nacionalismos, la pobreza y el subdesarrollo²⁴ o los Derechos Humanos, comporta una serie de dificultades de carácter científico, como sucede con el enfoque neorrealista, que observa los acontecimientos históricos para extraer conclusiones que puedan convertirse en leyes científicas; esto es, trata de extraer leyes universales de acontecimientos concretos del pasado —lo cual es un ejercicio arriesgado— pues uno puede acudir a la Historia seleccionando (consciente o inconscientemente) aquellos hechos que más le encajen en los procesos que desea describir.²⁵

Este es el contexto que nos permite encuadrar mejor los mensajes papales que pasamos a comentar

3. El Mensaje Combatir la pobreza, construir la paz.

Este Mensaje tiene un destinatario universal. El Papa se centra en esta ocasión en la situación económica mundial y en cómo este factor afecta a la paz. Reconoce, en efecto, que “la pobreza se encuentra frecuentemente entre los factores que favorecen o agravan los conflictos, incluidas la contiendas armadas”²⁶.

Este es un punto que ha dado lugar a muchas disputas académicas acerca de si es la pobreza la causa de los enfrentamientos o viceversa. El Papa no da mucha importancia al debate, ya que la realidad nos muestra que, sea como sea, al final hay unas poblaciones que sufren una espiral de pobreza y conflictos que parece un círculo vicioso.

También está sometido a constante revisión el mismo concepto de pobreza, ya que, si nos referimos a la situación interna de un país, es un término relativo al nivel de riqueza (PIB p.c.) de dicha nación; si lo que queremos es compararla con otros países, debemos emplear otros indicadores, siendo diferente el nivel de pobreza relativa entre los países desarrollados (IPH-1)²⁷ del de los países en vías de desarrollo (IPH-2)²⁸.

²² Ver: Sheehan, *op. cit.*, pp. 56-59.

²³ “*The danger itself emerges not from the natural environment or the natural process of life, but from the calculated activities and policies of other human beings. Human agency is fundamental to the definition of security threat*”. Sheehan, *International Security*, *op. cit.*, p. 59.

²⁴ Ver: Moshirian, Fariborz: “Elements of global financial stability”, *Journal of Multinational Financial Management*, nº 14, 2004, pp. 305-314.

²⁵ “*The inability of neo-realist security studies to meet (even in principle) the standard of science to which it aspires should also moderate rejection of the more interpretative scholarship that informs approaches concerned with “how” questions*”. Krause y Williams, *op. cit.*, p. 248.

²⁶ *Combatir la pobreza, construir la paz*, Mensaje de Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2009,

²⁷ “El IPH-1 mide la privación en cuanto a las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 40 años de edad, el

No es la primera vez que el Magisterio de la Iglesia trata la cuestión de la pobreza²⁹. Aparte de grandes documentos dedicados a este tema³⁰, Benedicto XVI recuerda cómo Juan Pablo II ya dedicó otro Mensaje para la misma Jornada, pero de 1993, a llamar la atención sobre las enormes y crecientes desigualdades entre ricos y pobres. En todos estos pronunciamientos, la Iglesia señala que la raíz de tal pobreza no es sólo material, sino también moral³¹, ya que el análisis de esta institución bimilenaria tiene como punto de referencia el hombre, la persona, siendo este su primer punto de convergencia con el concepto de seguridad humana del que venimos hablando: la centralidad de la persona, no la de los Estados. El análisis que realiza lo hace desde la base de su concepción antropológica y desde un punto de vista moral, que es el campo específico de la Iglesia, no el de la crítica económica.

De todos modos, es verdad que cualquier forma de pobreza no asumida libremente tiene su raíz en la falta de respeto por la dignidad trascendente de la persona humana. Cuando no se considera al hombre en su vocación integral, y no se respetan las exigencias de una verdadera “ecología humana”, se desencadenan también dinámicas perversas de pobreza³².

Seis son los campos, que el Papa señala, en los que convergen la pobreza con aspectos morales, que resulta ser otro punto de coincidencia con la seguridad humana, según la cual no se puede ignorar la realidad concreta de las personas, su dignidad, sus derechos, a la hora de evaluar la situación de seguridad:

1) *La relación de la pobreza con el crecimiento demográfico*. Se denuncia aquí el mito de que el planeta no puede soportar a más habitantes de los que ya tiene, que la superpoblación es un problema que sólo se resolverá a través de una limitación-eliminación de vidas humanas. Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que no nos podemos erigir en jueces que decidan quién puede vivir y quién no, dependiendo de su nivel económico, ya que “El exterminio de millones de niños no nacidos en nombre de la lucha contra la pobreza es, en realidad, la eliminación de los seres humanos más pobres”³³. Además, el crecimiento de población no supone un freno para la economía de un país sino que se ha manifestado como un factor de crecimiento económico.

porcentaje de adultos analfabetos y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general –público y privado- reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente”. Ver: *Índice de pobreza humana (IPH)*, en <http://www.desarrollohumano.org.ar/Glosario.asp>.

²⁸ “El IPH-2 se centra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1 y en una adicional, la exclusión social. Las variables son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 60 años de edad, el porcentaje de personas cuya capacidad para leer y escribir no es suficiente para ser funcional, la proporción de la población que es pobre de ingreso (con un ingreso disponible inferior al 50% del mediano) y la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más)”. Ver: *Índice de pobreza humana (IPH)*, en <http://www.desarrollohumano.org.ar/Glosario.asp>.

²⁹ “La Doctrina Social de la Iglesia se ha interesado siempre por los pobres”. Ver Mensaje de Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2009, *Combatir la pobreza, construir la paz*, nº 15.

³⁰ Ver: *Gaudium et Spes, Pacem in terris, Populorum progressio, Centesimus annus, Sollicitudo rei socialis*, entre otros.

³¹ Ver: *Populorum progressio*, encíclica de Pablo VI, 19. “En efecto, se limita a menudo a las causas superficiales e instrumentales de la pobreza, sin referirse a las que están en el corazón humano, como la avaricia y la estrechez de miras”. Ver: *Combatir la pobreza, construir la paz*, Mensaje de Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2009, nº 13.

³² Benedicto XVI: *Combatir la pobreza, construir la paz*, Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2009, nº 2.

³³ *Ibid.*, nº 3.



2) *Las enfermedades pandémicas*. Señala como las más graves la malaria, la tuberculosis y el SIDA, y denuncia los “chantajes” a los que se ven sometidos los países en vías de desarrollo por parte “de quienes condicionan las ayudas económicas a la puesta en práctica de políticas contrarias a la vida”³⁴. Aquí difícilmente se podrá solucionar la enfermedad del SIDA —recuerda el Papa— si no se afrontan los problemas morales relacionados con la misma³⁵.

3) *La pobreza de los niños*. Son quienes más acusan el impacto de la pobreza en los hogares. Por eso, el Papa invita a ponerse en el lugar de estos niños e impulsar políticas que sean de verdad solución para los problemas que más les afectan:

Considerar la pobreza poniéndose de parte de los niños impulsa a estimar como prioritarios los objetivos que los conciernen más directamente como, por ejemplo, el cuidado de las madres, la tarea educativa, el acceso a las vacunas, a las curas médicas y al agua potable, la salvaguardia del medio ambiente y, sobre todo, el compromiso en la defensa de la familia y de la estabilidad de las relaciones en su interior. Cuando la familia se debilita, los daños recaen inevitablemente sobre los niños.³⁶

4) *La relación desarme y desarrollo*. De nuevo coincide con el concepto de seguridad human, al hacer un llamamiento en pro de la reducción del gasto militar, ya que los principales problemas de seguridad no son estrictamente militares, sino de otro origen (económico, social, cultural, medioambiental). Denuncia el peligro que supone acelerar la carrera de armamentos y la injusticia que supone el hecho de que los Estados incrementan su gasto militar, mientras sus poblaciones se ven sumidas en una mayor pobreza, impidiendo la consecución de los *Objetivos del Milenio*, ya que los ingentes recursos materiales y humanos empleados en gastos militares y en armamentos se sustraen a los proyectos de desarrollo de los pueblos, especialmente de los más pobres y necesitados de ayuda.³⁷

5) *La crisis alimentaria*, que “se caracteriza no tanto por la insuficiencia de alimentos, sino por las dificultades para obtenerlos y por fenómenos especulativos y, por tanto, por la falta de un entramado de instituciones políticas y económicas capaces de afrontar las necesidades y emergencias”³⁸. Algo va mal, desde el punto de vista moral, cuando en este planeta se produce un 20% más de alimentos que los necesarios para alimentar a sus más de 6.000 millones de habitantes y dichos excedentes son tirados al mar.

6) La globalización. El corolario a todos estos puntos es la necesidad de transformar la “globalización”, que se da de hecho, en “solidaridad global”. Para llevarlo a cabo es necesario tomar conciencia de que cada ser humano no puede ser ajeno a lo que sucede al resto de seres humanos sino que debe implicarse en el desarrollo propio, en el de su sociedad y en la de todo el mundo. La globalización no puede ser un mero fenómeno económico, sino que debe tomar en consideración sus consecuencias morales. De ahí que el Papa señale la necesidad de un

³⁴ *Ibid.*, nº 4.

³⁵ La OMS da una “receta” para frenar el avance del SIDA, la FAC (fidelidad, abstinencia, condón). Los países en los que esta práctica se ha implantado ha descendido el número de nuevos infectados, como es el caso de Uganda. Ver Lantigua, Isabel F.: “Abstención y condones contra el sida en Uganda”, 25 de septiembre de 2006, en <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2006/09/13/hepatitissida/1158149612.html>.

³⁶ Benedicto XVI, *Combatir la pobreza...*, op. cit., nº 5.

³⁷ Ver en Benedicto XVI: “Carta al Cardenal Renato Rafael Martino con ocasión del Seminario Internacional organizado por el Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz sobre el tema “Desarme, desarrollo y paz. Perspectivas para un desarme integral” (10 abril 2008)”, *L'Osservatore Romano*, ed. en lengua española, 18 abril 2008, p. 3.

³⁸ Benedicto XVI, *Combatir la pobreza...*, op. cit., nº 7.



código ético común, cuyas normas no sean sólo fruto de acuerdos, sino que estén arraigadas en la ley natural inscrita por el Creador en la conciencia de todo ser humano (cf. *Rm* 2,14-15). Cada uno de nosotros ¿no siente acaso en lo recóndito de su conciencia la llamada a dar su propia contribución al bien común y a la paz social?³⁹

La referencia que hace al “bien común” no deja de ser extremadamente sugerente en este punto, puesto que es la raíz del desarrollo. En el vocabulario de la Doctrina Social de la Iglesia, el desarrollo auténtico de los pueblos sólo se puede dar, si se tiene en cuenta dicho concepto de bien común, entendido como la máxima protección de los derechos y deberes de las personas. “Bien común”, “justicia social”, “Derechos Humanos” son conceptos que están unidos en la Doctrina de la Iglesia, siendo así que uno no se da sin los demás.

De subrayar es el interés de Benedicto XVI en señalar —como ya ha hecho en otras ocasiones— que estos derechos inalienables no son fruto de ninguna convención, sino que radican en la dignidad ontológica de la persona, por lo que no se les puede sustraer.

Entroncando con esta solidaridad global y con el análisis de la situación mundial desde una perspectiva moral, nos encontramos una lectura de la actual crisis económica y financiera. La raíz de dicha crisis —señala— no es una cuestión exclusivamente de la estructura del sistema financiero y, por tanto, una cuestión impersonal, sino al final de cada decisión económica se pueden encontrar personas guiadas por el egoísmo y el “cortoplacismo”, de manera que han tomado opciones que les han beneficiado en un primer momento, pero que han repercutido negativamente a todo el sistema:

La función objetivamente más importante de las finanzas, el sostener a largo plazo la posibilidad de inversiones y, por tanto, el desarrollo, se manifiesta hoy muy frágil: se resiente de los efectos negativos de un sistema de intercambios financieros —en el plano nacional y global— basado en una lógica a muy corto plazo, que busca el incremento del valor de las actividades financieras y se concentra en la gestión técnica de las diversas formas de riesgo. La reciente crisis demuestra también que la actividad financiera está guiada a veces por criterios meramente auto referenciales, sin consideración del bien común a largo plazo.⁴⁰

Aquí también enlaza con el concepto de seguridad humana, según el cual los problemas económicos están en el origen de conflictos, sean de tipo simétrico o asimétrico. La solución que propone el Papa es que se reformen las instituciones financieras mundiales encargadas de velar por la transparencia de estos flujos y, por otro lado, el establecimiento de un marco jurídico que regule eficazmente la economía e impida que se den casos de un enriquecimiento abusivo que no respete la dignidad de las personas. No obstante, el Romano Pontífice recuerda el fracaso de muchas políticas asistencialistas, en lo que se refiere a las “ayudas” a países más pobres, e incide en el hecho de que la solución definitiva no pasa por una redistribución de la riqueza, sino por la capacidad de crear rédito presente y futuro, conjugando así los principios clásicos de la Doctrina Social de la Iglesia de la propiedad privada y del destino universal de los bienes.

Otro principio presente en este documento es el de la participación activa en la vida social, que las personas se involucren verdaderamente en la construcción de la sociedad. Es lo que se conoce como el principio de participación del gobernado, y que también está presente

³⁹ Ver: Discurso de Juan Pablo II a la Asamblea plenaria de la Academia Pontificia de Ciencias sociales (27 abril 2001), n. 4 en *L'Osservatore Romano*, ed. en lengua española, 11 de mayo de 2001, p. 4. Ver también Benedicto XVI, *Combatir la pobreza...*, *op. cit.*, nº 8.

⁴⁰ Ver Benedicto XVI, *Combatir la pobreza...*, *op. cit.*, nº 10.



en la seguridad humana cuando se reconoce que un régimen en el que participen activamente los ciudadanos en la toma de decisiones es más estable y más seguro que no uno en el que las decisiones recaigan en uno o en unos pocos:

En cambio, la lucha contra la pobreza necesita hombres y mujeres que vivan en profundidad la fraternidad y sean capaces de acompañar a las personas, familias y comunidades en el camino de un auténtico desarrollo humano.⁴¹

Por último, Benedicto XVI, apuesta por la construcción de la paz a través de un “*crecimiento razonable*”, sabiendo que la globalización por sí sola es incapaz de construir esta paz, y recordando de paso que “las tergiversaciones de los sistemas injustos antes o después pasan factura a todos. Por tanto, únicamente la necesidad puede inducir a construir una casa dorada, pero rodeada del desierto o la degradación.”⁴². La solución, pues, pasa no sólo por distribuir lo superfluo, sino por cambiar “sobre todo los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo, las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad”⁴³, en una palabra, se necesita una conversión profunda que haga al hombre pasar de una mirada centrada en uno mismo a ser más consciente de que ya no existen problemas (sociales, económicos o del orden que sea) estrictamente personales, sino globales, dada la inevitable interconexión e interdependencia.

4. El Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede de 8 de enero de 2009.

En este Discurso, el Papa repasa el panorama del mundo en 2008 fijándose no sólo en la situación de cada continente, sino también en aspectos morales que afectan a la población mundial. Al dirigirse a los miembros del Cuerpo Diplomático, es decir, a los representantes de los Estados acreditados ante la Santa Sede, su foco de atención no es sólo la relación entre Estados, algo que estaría en la línea de la lógica tradicional de seguridad, sino que se centra también en la situación de sus habitantes, del estado de sus derechos y libertades. No obstante, a la hora de señalar cuáles son los riesgos y amenazas que ponen en peligro un país no entra en el papel de otros actores no estatales, aunque lo hace implícitamente al hablar de Somalia, donde la población se ve asediada por grupos rebeldes, redes islamistas, piratas y traficantes de todo tipo: “Deseo que en Somalia, la restauración del Estado pueda finalmente progresar, para que cesen los interminables sufrimientos de los habitantes de ese país”⁴⁴.

Trae a la memoria, en primer lugar, a las *víctimas de catástrofes naturales*. Aquí entra también en la cuestión de la seguridad humana, puesto que se centra de nuevo en cómo ha afectado a las personas, no sólo a los Estados, afirmando explícitamente que “no hay que desanimarse ni atenuar el compromiso a favor de **una auténtica cultura de paz**, sino, por el contrario, redoblar los esfuerzos a favor de la **seguridad y el desarrollo**”⁴⁵.

Y tras los saludos protocolarios, reafirma la necesidad de una desaceleración de la carrera de armamentos —lo que ya había señalado en su Mensaje *Combatir la pobreza, construir la*

⁴¹ *Ibid.*, nº 13.

⁴² *Ibid.*, nº 14.

⁴³ Ver: Juan Pablo II, *Centesimus annus*, Encíclica, 58.

⁴⁴ Benedicto XVI: *Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede*, 8 de enero de 2009, nº 7.

⁴⁵ *Ibid.* nº 1.



paz— ya que sustraen recursos que podrían ir destinados a mejorar el desarrollo de los pueblos:

“Observando con preocupación los síntomas de crisis que se perciben en el campo del desarme y de la no proliferación nuclear, la Santa Sede no cesa de recordar que no se puede construir la paz cuando los gastos militares sustraen enormes recursos humanos y materiales a los proyectos de desarrollo, especialmente de los países más pobres”.⁴⁶

La razón de fondo es que todos los seres humanos tienen derecho a un desarrollo pleno, como afirmaba Pablo VI en su encíclica *Populorum progressio* — la cual, lejos de perder de actualidad, entronca, de nuevo, con el concepto de seguridad humana— ya que comprende no sólo los aspectos militares, sino también los de la salud, de la educación, laborales, económicos, políticos:

Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones, que hacen ilusorio este legítimo deseo.⁴⁷

Dentro de esa preocupación de la Santa Sede por el desarme en beneficio del bien de la persona podemos enmarcar su interés por firmar y ratificar la “*Convención sobre las bombas de racimo*”, documento que tiene también el propósito de reforzar el derecho internacional humanitario”.⁴⁸

La *solución a la crisis económica* se ha de situar—matiza el Papa— no en una reestructuración del sistema impersonal, sino en recobrar la confianza, que es un objetivo moral, lo cual no se podrá conseguir sino “a través de una ética fundada en la dignidad innata de la persona humana. Sé bien que esto es exigente, pero no es una utopía”.⁴⁹

Como futuro de la humanidad, el Pontífice dirige un llamamiento a la juventud a participar más activamente en esta renovación ética; les invita a reconocer la ontológica dignidad de la persona humana, cuyos derechos tienen su origen en dicha dignidad, en su naturaleza, no en su cultura; les anima a convertir en fraternidad universal el fenómeno de la fría globalización; y, por último, les anima a reivindicar el papel activo de las religiones a la hora de construir un mundo “más justo y libre”.

Como Cabeza visible una Iglesia Universal no puede menos de hacer dolorida mención de los cristianos perseguidos, en especial, en Irak e India, “aquellos que por vivir su fe sufren restricciones que exceden el lógico respeto al justo orden público, no sólo en países subdesarrollados, sino también en el mundo occidental, donde se cultivan “prejuicios u hostilidades [...] simplemente porque en ciertas ocasiones su voz perturba”, especialmente cuando choca su defensa de la Ley Natural con una cultura relativista que no admite absolutos (sólo sus propios postulados de que no existe lo absoluto ni la Verdad):

⁴⁶ *Ibid.*.

⁴⁷ Pablo VI, *op. cit.*, 6.

⁴⁸ Benedicto XVI: *Discurso al Cuerpo Diplomático...*, *op. cit.*, nº 1.

⁴⁹ *Ibid.*, nº 2.



Las discriminaciones y los graves ataques de los que han sido víctimas, el año pasado, **millares de cristianos, muestran cómo la que socava la paz no es sólo la pobreza material, sino también la pobreza moral.** De hecho, es en la pobreza moral, donde dichas atrocidades hunden sus raíces. Al reafirmar la valiosa contribución que las religiones pueden dar a la lucha contra la pobreza y a la construcción de la paz, quisiera repetir ante esta asamblea que representa idealmente a todas las naciones del mundo: el cristianismo es una religión de libertad y de paz y está al servicio del auténtico bien de la humanidad.

A continuación, da un repaso a las situaciones más difíciles de los cinco continentes: primero, Oriente Próximo, luego el continente asiático, África, y por último el entorno europeo. En todos ellos, su visión coincide con el concepto de seguridad humana, centrado en aspectos no sólo militares sino en el desarrollo integral de las personas y de los pueblos. Así, la solución para conflictos tan enquistados, como el que afecta a Tierra Santa, no pasa por el empleo de la violencia, ya que “la que la opción militar no es una solución y la violencia, venga de donde venga y bajo cualquier forma que adopte, ha de ser firmemente condenada”⁵⁰.

En el párrafo dedicado a América Latina recuerda el papel esencial de la Santa Sede como mediador entre Argentina y Chile, que evitó el estallido de un conflicto bélico que podría haber aportado más sufrimiento a las poblaciones de sendos países. Podríamos encontrar también una referencia velada al Presidente de Uruguay (ex obispo) la siguiente afirmación en la que distingue entre el papel de la jerarquía y el de los laicos a la hora de intervenir en política, siendo labor de los primeros orientar moralmente (formando conciencias) y de los segundos intervenir directamente en los asuntos temporales; en este aspecto, la Iglesia tiene claro que su misión es orientar, ofrecer soluciones morales, pero la cuestión técnica, concreta, la deja en manos de los no ordenados, de los laicos; es decir, la seguridad ya no es un tema exclusivamente dependiente de los Estados, sino que los ciudadanos de a pie estamos llamados a intervenir activamente en la definición de tales asuntos:

La Iglesia acompaña desde hace cinco siglos a los pueblos de América Latina, compartiendo sus esperanzas y sus preocupaciones. Sus Pastores saben que, para promover el progreso auténtico de la sociedad, su quehacer propio es iluminar las conciencias y formar laicos capaces de intervenir con ardor en las realidades temporales, poniéndose al servicio del bien común.⁵¹

Al final no olvida a los *más pobres*, quienes quedan generalmente fuera de todos los planes de los Gobiernos, pues no son “rentables”: “Los seres humanos más pobres son los niños no nacidos [...] otros pobres, como los enfermos y las personas ancianas abandonadas, las familias divididas y sin puntos de referencia. La pobreza se combate si la humanidad se vuelve más fraterna”⁵².

Concluye el discurso con la misma recomendación que el anterior: la construcción de un mundo auténticamente solidario y fraterno permitirá un verdadero desarrollo y, como fruto, la paz, una situación mundial más estable y segura.

⁵⁰ *Ibid.*, nº 5.

⁵¹ *Ibid.*, nº 8.

⁵² *Ibid.*, nº 10.





NOVEDADES



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



ASIA EN EL SIGLO XXI:

**Conformación política y económica
y gestión preventiva de
riesgos y conflictos**

Del 2 al 31 de julio de 2009

Cod. D05

Director: Prof. Dr. Antonio Marquina Barrio.

Horario: Mañanas de 9:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes.

Lugar de celebración: Facultad de Ciencias de la Información, UCM

Nº de plazas: 32

Nº de créditos: 8 libre configuración (alumnos UCM); 10 créditos MEC

Precio de la matrícula: 375 € alumnos UCM; 750 € resto participantes.



Pueden solicitarse otras ayudas a la Fundación General de la UCM, la Fundación Carolina (ver página web) y Casa Asia (marioant@cps.ucm.es).

INFORMACIÓN Y MATRÍCULA:

Fundación General de la UCM.
C/ Donoso Cortés, 65, 5ª planta, 28015 Madrid.
Tels.: 91 394 64 10 y 91 394 63 92.
www.ucm.es/info/fgu/escuelas/verano/index.html



CASA ASIA



60 horas - 6 créditos
LIBRE
CONFIGURACIÓN
Resolución de la Comisión
de Formación Continua
de 27 de Febrero de 2006



12ª PROMOCIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DIPLOMA EN PREVENCION DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/3

Curso 2008/2009

Del 2 de abril del 2009 al 31 de mayo del 2009

Preinscripción:

Septiembre 2008- marzo 2009

Director: Antonio Marquina Barrio
Secretaria: Gloria Inés Ospina

PROGRAMA

1. **Los conflictos tras la guerra fría: continuidad y cambio**
2. **Prevención de conflictos. Conceptualización:**
 - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
 - Crisis y control de crisis.
 - Alerta temprana.
 - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.



- Imposición de la paz.
- La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
- Desarme, desmovilización y reintegración.

3. Respuestas de las Organizaciones Internacionales:

- Las operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.
- La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
- La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
- La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares

4. Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones

- El caso de Afganistán.
- El caso de Bosnia y El caso de Kosovo.
- El caso de Georgia
- El caso de Irak.
- El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
- El África Subsahariana.

Prácticas:

- Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de cambio climático que induzca importantes flujos migratorios y que acabe fragilizando las instituciones políticas.
- Gestión de Crisis-OTAN

Gestión Post-Conflicto: Misión de Paz ONU en

PROFESORADO

Alberto Ucelay Subdirector General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Cor. Carmelo Escribano: Ex-Profesor de la Academia General Militar de Zaragoza.

Javier Ignacio García: Profesor de Relaciones Internacionales Universidad SEK

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

Antonio Sánchez-Benedito: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.



Eduardo Vilariño Pintos: Catedrático de Derecho Internacional Público, UCM.

Xira Ruiz: Doctora, Investigadora UNISCI, Especialista en gestión civil de crisis. UCM.

Profesores de Prácticas

Javier Ignacio García

Maria Angeles Alaminos

Duración y organización

Del 1 de abril del 2009 al 31 de mayo del 2009 (lunes a jueves de 16:30 a 20:30 horas)

60 horas (48 teóricas y 12 prácticas).

Las clases se impartirán en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM Campus Universitario de Somosaguas (autobuses: A, B, H, I, y tren ligero).

Admisión, matrícula

Se debe entregar dirección, teléfono-email. en los despachos 2413 ó 2421 de la Facultad de CC. Políticas, Campus de Somosaguas o enviarlo a marioant@cps.ucm.es. La matrícula se realiza en la Fundación de la UCM, calle Donoso Cortés 63, planta 5, entregando el impreso de pago de la matrícula (existe un impreso on-line) una vez realizado el pago en Caja Madrid. El coste de la matrícula es de 230 €.

Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales.

Despacho 2413. Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655

Página Web: www.ucm.es/info/unisci, e-mail: marioant@cps.ucm.es





CRÍTICA DE LIBROS:

Caterina, García y Rojo, Ángel J. (Eds.) (2008):
Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados
Madrid, Tecnos
ISBN-13: 978-84-309-4679-2. 253 pp.

Antonio Marquina Barrio¹
Director de UNISCI

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro es el resultado de una jornada de reflexión sobre los desafíos actuales a la seguridad en la Comunidad Internacional realizada el 28 de octubre de 2005 en la Universidad Pompeu Fabra. La fecha tiene su relevancia por lo que después señalaremos, aunque se explica perfectamente en el prefacio la elección del tema.

El libro está dividido en cinco secciones: Orden y seguridad en un mundo unipolar; las nuevas amenazas a la seguridad; los nuevos desafíos a la seguridad; los conflictos armados; en busca de una nueva concepción de la seguridad; e incluye una introducción y unas conclusiones.

El objetivo de la obra consiste en examinar los desafíos actuales y las amenazas nuevas y tradicionales, y pretende participar en el proceso de redefinición de la seguridad y contribuir al debate de la nueva concepción de seguridad.

La primera parte se abre con un capítulo, cuyo autor es Xavier Batalla, corresponsal diplomático de La Vanguardia. Se centra en la unipolaridad y el unilateralismo estadounidense.

Presenta algunos de los principales debates que han tenido lugar en los últimos años, incluso antes del acceso del presidente George W. Bush a la presidencia en 2001. Lamentablemente los acontecimientos actuales en el campo económico y financiero hace algo obsoleto el análisis que se realiza y las conclusiones que se deducen, aunque resulta interesante para entender las expectativas que existían hace unos años. Más fortuna tiene el

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional y Director del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es

capítulo de la profesora Caterina García Segura, si bien se queda corto en la evaluación de las disfunciones del sistema, en las amenazas que se vinculan a la globalización, en sus pronósticos y orientaciones. La dirección transnacional y cosmopolita y el ascenso de actores políticos no estatales, centrándose los Estados en poner freno al poder utilizando el derecho y el poder legítimo, no resulta convincente y choca con la evolución de los acontecimientos y realidades internacionales en los dos últimos años. El papel de los Estados no se ha venido apreciando en su verdadera dimensión en función de las señales que ya habían aparecido en los últimos años y esto, en sus consecuencias, lo estamos comprobando en este momento. La tradición institucionalista liberal que se pretende mantener hubiera merecido alguna corrección y matización. El capítulo apunta en una dirección normativa que no parece que vaya a plasmarse en los próximos años.

La segunda parte incluye capítulos sobre el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y los Estados fracasados. El estudio del profesor Pablo Pareja sobre el papel de los grupos terroristas es interesante en el planteamiento de factores explicativos y exigencias, y a todos nos viene la imagen de Guantánamo, pero el lector se queda con ganas de saber la significación e implicaciones de la atomización de los movimientos terroristas, que exige dar al terrorismo una dimensión más realista, y en ocasiones se deja llevar por planteamientos que resultan poco convincentes, por ejemplo al propugnar un multilateralismo que incluya a las empresas multinacionales y las ONGs en la lucha contra el terrorismo. Estos actores nunca querrán estar en primera línea en esta lucha.

El capítulo sobre armas de destrucción masiva de Jesús Núñez es un estudio también crítico de la situación, de planteamientos de seguridad cerrados y de la guerra contra el terror. La precisión de términos que presenta, aunque hay aspectos que exigirían mayor precisión, es suficientemente reveladora de la complejidad del problema al tratarse de un problema que incluye en estado puro las percepciones y pretensiones de los Estados en un contexto de competencia regional y global y los avances implacables de la tecnología. En cuanto a las capacidades futuras de grupos y movimientos terroristas el estudio puede ser discutible. El capítulo sobre Estados fracasados del catedrático Oriol Casanovas y La Rosa es también interesante. Son caracterizados como una amenaza a las relaciones pacíficas y la seguridad de los Estados e incluye a los Estados en los que la organización política ha desaparecido y a Estados con poder tiránico. El capítulo se extiende sobre las dificultades, la concepción de la soberanía y la responsabilidad de proteger a las poblaciones y culmina con unas conclusiones sobre la inadecuación entre la transformación del orden internacional actual y la transformación y adaptación jurídica necesaria.

Un tercera parte sobre los nuevos desafíos a la seguridad que incluye capítulos sobre heterogeneidad social, economía y conflictos armados del catedrático José García Montalvo, y la protección del medio ambiente del profesor Rafael Grasa, es la parte que resulta más floja del libro. La temática es más amplia y el contenido de los capítulos hubiera merecido más tiempo de elaboración. El tratamiento de la prevención de conflictos, tema estrella en este momento, es algo decepcionante, y el capítulo sobre medio ambiente- que no ha sido corregido ni en nombres ni en títulos en inglés- no recoge suficientemente los debates sobre seguridad medioambiental. También los debates que se presentan entre medio ambiente y conflictos merecerían más precisiones.

La cuarta parte sobre conflictos armados con capítulos de la catedrática Paz Sáenz de Santa María sobre las normas relativas al uso de la fuerza, de la profesora Silvia Morgades sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados tiene un tratamiento más jurídico

que político. Asimismo el capítulo de Albert Garrido sobre los conflictos armados en los medios de comunicación se queda algo corto en el tratamiento del papel de la opinión pública y su ligazón con la seguridad. Se echa en falta un planteamiento más constructivista. Esta parte podría haberse ampliado a una temática más amplia.

La quinta parte titulada “en búsqueda de una nueva concepción de la seguridad” con capítulos de la profesora Mary Kaldor sobre nuevos conceptos de seguridad, el catedrático Josep Joan Moreso sobre poder y derecho, del catedrático Francisco Fernández sobre poder y libertad, del profesor Angel J. Rodrigo sobre la seguridad y el derecho internacional hegemónico, es una parte algo heterogénea muy centrada en planteamientos jurídicos o ideológicos. Del capítulo de Mary Kaldor uno se queda con ganas de saber más sobre los nuevos conceptos, pues se centra en la seguridad humana en exclusiva y presenta los cinco principios que ha desarrollado para describir esta doctrina más centrada en la *freedom from fear* que en la *freedom from want*.

El libro se cierra con un capítulo de conclusiones muy centradas en planteamientos normativos.

El libro en su conjunto constituye un esfuerzo estimable de afrontar un tema tan complejo como los debates sobre la seguridad actual, sus desafíos y sus amenazas. El libro es un libro útil, pero hubiera quedado más redondo con una mejor elección de materias y unos planteamientos menos normativos.





CRÍTICA DE LIBROS:

Rushing, Josh (2007):
Mission Al-Jazeera: Build a Bridge, Seek the Truth, Change the World
New York; Palgrave, MacMillan
ISBN-13: 9781403979056. 256 pp.

Najam Abbas¹
Institute of Ismaili Studies (IIS)

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

Despite spending large resources, why United States is only partially effective when it comes to winning hearts and minds in the regions where it has vital stakes? Is it because it is heavily invests technology and but little on engaging in communication imaginatively? This book is a frank and candid attempt to diagnose the malady and suggest the remedy. Rushing shares his first hand experience of what would have gone wrong and how to put it right with his sharp perceptions, probing observations and a candid expression.

Marine Captain Josh Rushing was selected for duty by Headquarters Marine Corps for duty at U.S. Central Command in Doha, Qatar as a part of the communication team for getting the American perspective across to audiences worldwide. From that vintage point Rushing discovered that what was professed as national ideals was not practice in the field: “In America we like to say we cherish freedom of the press. We justly claim it as one of the blessings of democracy and look down on societies where the governments control the media, but in reality the United States has lost ground on these freedoms. And the U.S. networks have resorted to tiptoeing around some issues for fear that American audiences will not stomach tough questions about foreign policy or the administration during a time of war [p.79].”

Rushing noticed that opinion makers counted too much on technological wizardry, graphic displays but put little thought and effort to get the points across, reach out and win wider audience approval for US policies. “The mass media are filled with bright lights and sizzle, with high production values and lower human values.” [p.80]

Elaborating on the ideals of effective and honest communication, Rushing reminds that scepticism is more than “a bullet point in a journalist’s job description; it’s a requirement

¹ Najam Abbas is working as Professor at the Institute of Ismaili Studies, Unit of Central Asian Studies.



for a democracy to work. Of journalism don't crosscheck and hold the power of administrations accountable, their nations run the risk of fascism where all powers are held in one small office." In fact, the reporters seemed to hungrily swallow the stuffed we served them, often without deeper inquiry- and often after abandoning the obligatory scepticism inherent in journalism.

Did Rushing witness any efforts to adjust the public diplomacy initiatives that reflected flexibility, accommodation and adaptation to the ground realities? Examples found in the book point out to poverty of perception and paucity of prescription owing to misplaced priorities. Rushing has witnessed first hand how some reporters face difficulty in getting their more sceptical stories the attention they deserve. While the US administration's assertions were on the front page, Washington Post's Pentagon correspondent noted that things that challenged the administration were on A18 on Sunday or A24 on Monday.

Two characters mentioned in the book offer a stark contrast. One is Jim Wilkinson who was plucked from the ranks of Republican operatives to be appointed director of strategic communication for General Tommy Franks. [P.43] Jim had learned from his years as a republican operative that the opinion of the American people was amenable for moulding to back government's priorities. To implement this approach, Wilkinson first envisioned a backdrop: and with the help of a set designer from New York, CentCom constructed a \$200,000 stage just for U.S. generals to give briefing from. "[W]e at the CentCom were out to control information, shape it and overload the waves with it" [p.53].

Rushing observed many communication personnel were not only disallowing foreign journalists to ask tough questions but were also discouraging US correspondents from speaking up? Rushing found that one exception was New York Magazine's Michael Wolff. He looked at the high-tech stage from which uniformed men found new ways to literally say nothing. And asked: What's the value of what we are learning at this million dollar press centre? [p.65]

How much the US Central Command was willing to expand the contours of communication in order to engage, inform and influence foreign publics to facilitate an increased understanding of American policies and initiatives? The book offers interesting comparisons between US journalists and Aljazeera's reporters while the latter shared professional mission united them-the diversity and distinctiveness of their journalistic voices rivalled those in any Western station. Rushing spotted one Aljazeera journalist's curiosity about the U.S. point of view as if he wanted to explain the American side of story to the Arab population. I recommended my seniors to have strategic engagement with such journalists and allow better access to them but it was dismissed without much thought. [p.50]

Such response to his input and recommendations contributed to a sense of disappointment in Rushing as sincerity of his intentions was being misunderstood. He eventually became frustrated by his seniors' unwillingness to communicate with the people in the Middle East in a way they could understand. After he has put 14 years in the military behind and returned to Texas, he was offered a job as a correspondent at the Washington bureau of Aljazeera's English Channel. Given the chance to practice what he preached, Rushing accepts the offer and he picks up his pen for clarifying his position and justifying his choice. The ensuing soul searching and circumspection results in this book of eight chapters, in effect, doubling as a catalogue of how communicating vital messages to crucial audiences remained off the mark and hence ineffective. The book reflects how Rushing advocated



pursuing US public diplomacy to interface imaginatively, interact innovatively and engage effectively.

Rushing made several appearances before an audience of senior officers to identify possible mistakes and courage to recommend possible ways for doing communication effectively. The author recalls one opportunity to address an audience of generals at an Air Force base in Alabama where he offered some recommendations for an effective communication approach. “The military has to stop banging its head against the wall, worrying about getting ‘the good news story’ out. War is *never* a good story. That is not war is inherently about inherently, so the U.S. military should stop try to spin it.” [p.190]

Amidst the growing number of books chronicling the conduct of conventional warfare in Iraq, there was a need to offer perspective on how the war of ideas fared along. This book addresses that need in an effective and well-articulated manner.





CRÍTICA DE LIBROS:

Antonio Marquina (Ed.) (2008):
Energy Security, Visions from Asia and Europe,
New York, Palgrave MacMillan,
ISBN-13: 978 0 230 21970 0; ISBN-10: 0 230 21970 5. 288 pp.

Eric Pardo Sauvageot¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

La presente obra editada por el Profesor Antonio Marquina, Catedrático de Seguridad Internacional y Cooperación de la Universidad Complutense nace de la primera reunión de expertos y analistas en el marco del proyecto de la Fundación ASEF “ASEM Education Hub”, cuyo fin es la creación de redes de profesores e investigadores. Los autores de *Energy Security, Visions from Asia and Europe*, expusieron sus puntos de vista en sus capítulos monográficos dentro del taller de Seguridad Humana de tal proyecto ASEF puesto en marcha desde el 8 al 10 de noviembre del 2007 en Jakarta, Indonesia. Los resultados pueden por fin abrirse al público a través de esta interesante obra, cuyo objeto es, tal y como indica el título, analizar la seguridad energética, tema hoy en día recurrente, pero desde una novedosa perspectiva: las diferentes percepciones en Europa y Asia y su impacto sobre Seguridad Humana.

Energy Security parte de una definición estándar de Seguridad Energética, tal y como expresa su contribuidor **Frank Umbach**, que dice: “Seguridad Energética es un suministro de energía adecuado, asequible y fiable”. Partiendo de esta noción, dentro de la preocupación común de ambos continentes por garantizar tal seguridad, las diferencias que los separan son principalmente sobre los medios y estrategias para lograrla: una visión más confiada en el mercado por parte de Europa contrasta con el papel relevante que los actores estatales gozan en los países asiáticos, pero más que a la competición entre ambos modelos, a lo que asistimos es principalmente a la realidad geostratégica de que los países productores, como es el caso de Rusia, tienden a someter la producción y gestión de sus recursos en manos del estado y rompen así con la ilusión europea de una armonización de intereses a través de los mecanismos de mercado. Una segunda realidad

¹ Eric Pardo Sauvageot es investigador de UNISCI

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. España. *Email:* epardosauvageot@hotmail.com

a la que atiende este libro es la creciente demanda, en particular con la irrupción de China en el mercado energético, que somete al mercado entero a nuevas presiones. No puede obviarse por otra parte la otra cara de la Seguridad Energética que son las políticas de energía alternativa; el capítulo de **Eduardo González** y **José Martínez-Val** centra su análisis en la controvertida energía nuclear, eficiente, mucho más ajena a los peligros de distribución desigual de los recursos fósiles, y si bien dotada de nuevas tecnologías que incrementan su uso seguro, despertadora de recelos que limitan su aplicación.

Por el lado de Europa, los autores exponen los siguientes capítulos: Analizando la política energética de Alemania y Europa, **Frank Umbach** pone de relieve la interrelación entre consumo creciente (véase China), precios más elevados y mayor poder de los estados productores (con el agravante de que a mayores precios, menor aliciente para la democratización). Los “choques” que Alemania sufrió por esta doble dimensión (competición con otros consumidores y debilidad frente a los productores) en 2004 (presión China) y 2006 (Asertividad rusa) introdujeron la necesaria visión estratégica que se gestaba ya en la Unión Europea y otros países miembros a título individual. Sin embargo a pesar de postura estratégica de Europa, plasmada en su Política Energética Europea (EEP) de 2007 llamando a diversificar, con el énfasis puesto en el Caspio y Asia Central (proyecto de oleoducto “Nabucco”), ni en Europa ni mucho menos en Alemania ha sido posible crear un consenso en la expansión del uso de la energía nuclear y del carbón limpio que reduzca la dependencia. El capítulo de **Javier Morales** viene bien para detallar las motivaciones rusas por poner sus recursos energéticos bajo control del estado como vía a recuperar su grandeza, una estrategia a estatista opuesta a la de Europa, liberal y apoyada en los mecanismos de mercado y que por su atomización política en 27 miembros, permite a Rusia “bilateralizar”, como indicaba Umbach, sus relaciones con Europa y poner en cuestión sus políticas comunes. Por su parte **Michal Meidan** ahonda en la dimensión de la competición entre consumidores, Europa frente a China, ambos contrapuestos por sus estrategias energéticas: Si Europa busca mejorar el mercado para reducir la influencia de la inestabilidad política (visión de mercado), China se previene de un mercado del que no confía para reducir su vulnerabilidad (visión estratégica). Sin embargo el capítulo de Meidan también matiza muchos aspectos y pone en cuestión ciertos mitos: China vende al extranjero alrededor del 90 % de la producción de los pozos que posee, está variando su política para mejorar la eficiencia según criterios de mercado y entiende que una mayor transparencia de sus compañías le abrirá mayores porciones del mercado. Se puede por tanto percibir una cierta convergencia, pero además intereses mutuos como evitar disrupciones e inestabilidad en regiones como Oriente Próximo sientan las bases para una cooperación real entre ambos actores. **Antonio Marquina** se centra en la política de diversificación de fuentes de importación de Europa que concluyó en 2006 con la necesidad de establecer una red extensa y diversa de oleoductos con los países vecinos a Europa ante la previsión de aumento de la dependencia exterior del 40 % al 70 % en el futuro próximo. El proyecto “Nabucco” hacia el Caspio, Irán y Asia Central se ha convertido en un proyecto clave para tal estrategia. Sin embargo años de pasividad y de creencia ciega en los mecanismos de mercado, escasa cooperación y falta de visión hacia Asia Central, mientras que sólo los EEUU llevaban a cabo una política activa de dinamización del eje energético Este-Oeste han hecho perder oportunidades a Europa frente a Rusia y China. A pesar de perder influencia por la entrada a partir del 2006 de China, Rusia ha logrado consolidar sus importaciones de gas de Asia Central al mismo tiempo que ha convencido a numerosos países europeos para cooperar en el establecimiento del gasoducto “South Stream” como alternativa a Nabucco. En los tres capítulos siguientes, son analizadas las políticas energéticas de Grecia, Italia y España:

Kostas Ifantis destaca cómo desde 2004, mientras la política energética interna va en dirección de una mayor liberalización, de puertas afuera Grecia busca aumentar las conexiones con sus países vecinos y convertirse en un eje de transporte: hacia Grecia confluirá el gasoducto Burgas (Bulgaria) –Alexandroupolis transportando gas ruso, existe ya una conexión con Turquía que podría extenderse a Italia en el futuro (Poseidón) y Grecia sería un país de paso vital para el “Southstream” desde Rusia. Por su parte **Gianluca Pastori** tras una revisión histórica del sector energético italiano, destaca cómo hoy en día Italia, mientras importa cierta cantidad de electricidad de países como Francia, Suiza, Grecia y Eslovenia, a la hora de importar petróleo y gas, se gira sobretudo a productores como Libia, Argelia y Oriente Próximo y Rusia, intenta diversificar, en especial hacia Asia Central retornar a la energía nuclear y persigue convertirse en un centro receptor de LNG (gas licuado); es uno de los países más activos en apoyo del gasoducto South Stream. Finalmente en este apartado, **Javier de Quinto y Julián López**, destacan lo siguiente: la dependencia energética española ha llevado a garantizar la seguridad energética a través de restricciones legales a porcentajes máximos de dependencia de países y compañías determinadas, si bien mucho queda por hacer en el establecimiento de reservas estratégicas. Un rápido aumento de la demanda (crecimiento económico y liberalización y bajada consecuente de las tarifas) se combina con las fluctuaciones inherentes a la extendida producción hidroeléctrica y eólica, la inseguridad del aprovisionamiento por gas y a las insuficientes conexiones con el resto del continente. Mayor eficiencia y una regulación más eficaz y menos intrusiva se convierten en imperativos.

Por su parte en Asia, **Linda Jakobson** abre la sección con un capítulo sobre la diplomacia energética china: De los tres puntos en los que la política energética China inspira aprensiones, su impacto en los precios, su impacto en el medioambiente y su impacto diplomático, la autora se centra en el tercer punto y pone en duda la creencia común de que existe una diplomacia energética coherente; en vez de eso, las NOCs Chinas compiten entre ellas, superan en importancia a la raquíta burocracia en el sector que apenas puede supervisarlas y se guían por motivos principalmente comerciales. Muchos son los actores, políticos y comerciales que influyen en una política exterior cambiante según los imperativos económicos y políticos. Las presiones de la comunicad internacional, de los EEUU en particular, por el apoyo chino a regímenes paria y el miedo a ser excluida del mercado por ello ya está motivando en China un cambio gradual en su clásica política de no interferencia. Por su parte, en el capítulo de **Shi Dan**, observamos la evolución de la política energética china: de autosuficiencia energética a dependencia externa pasando por reformas de mercado, eficiencia productiva, criterios ecológicos, mejoras en las conexiones, creación de reservas estratégicas, etc. Los tres principales problemas en la política energética china son: impacto medioambiental, seguridad energética y eficiencia productiva y la política energética ha venido reflejando la adaptación a tales desafíos. La política energética de Japón corre a cargo de **Shigeru Sudo**: La extrema dependencia exterior, especialmente en petróleo y gas, no ha podido ser mitigada lo suficiente por fuentes alternativas, además, la dependencia regional de Oriente Próximo ha retornado a los niveles de los años 70 por la reducción en la producción de países de Asia Oriental (China, Indonesia). La Nueva Estrategia Energética Nacional del 2006 se enfrenta a los nuevos desafíos energéticos mundiales (mayor escasez, mayor competición y precios más elevados). Las prioridades para Japón residen obviamente en mejorar aún más la eficiencia y reducir sus emisiones. Si garantizar buenas relaciones con los países productores (en particular en el inestable Oriente Próximo) y reforzar el papel de las compañías petrolíferas japonesas es esencial,

Japón entiende además la necesidad de aumentar la cooperación internacional para mejorar la eficiencia energética de otros países. A cargo de **Tai Hwan Lee** corre la tarea de analizar las posibilidades de cooperación en el Noroeste de Asia, escasas en su opinión ante escenarios competitivos centrados en el acceso a los recursos de Siberia Oriental, del Mar del Este de China e Irán y protagonizados por China y Japón y vulnerabilidades como el desafío norcoreano (cuya limitación son los recursos energéticos) o cuellos de botella como el Estrecho de Malaca y el estrecho de Formosa; a pesar de las iniciativas cooperativas que han tenido lugar, diferencias de intereses y diferencias ideológicas impiden acuerdos. El autor menciona además las estrategias energéticas de China y Japón, pero más interesante aún, también la de Corea, basada en diversificación, reducción del peso del petróleo y la potenciación de la energía nuclear.

ASEAN se encuentra más desarrollada que el noreste asiático en lo que respecta a la cooperación energética (**Akhmand Nidlom y Weerawat Chantanakome**), pues habiéndose tomada las primeras iniciativas en los 70 y 80, en 1999 se estableció el Centro ASEAN para la Energía (ACE) con el fin de integrar las diversas estrategias energéticas de cada país miembro: Interconexión de tendidos eléctricos, redes de gasoductos intra-ASEAN, eficiencia energética, desarrollo de las energías renovables, mantenimiento de esquemas de cooperación internacional y la consideración de la energía nuclear son de los principales objetivos que la organización mantiene en su política energética. **Edy Prasetyono** menciona la situación energética de Indonesia, mientras que por su parte, **Carolina G. Hernández** nos muestra el caso de Filipinas, un país con considerables recursos domésticos, ya sean fósiles o energías renovables (por ejemplo la energía geotérmica), pero sin la capacidad hasta el momento de desarrollarlos satisfactoriamente, y por tanto un país especialmente vulnerable y a la merced de una situación internacional (consumo de la India y China) cambiante, a peor en lo que a los precios de la energía se refiere, y que la autora analiza por sus repercusiones negativas, a través del prisma de la Seguridad Humana.

El penúltimo capítulo, que corre a cargo de **Eduardo González y José María Martínez-Val**, difiere de los anteriores en que no adopta una perspectiva regional o política, se trata de un análisis somero de la energía nuclear, aportando claves para el desarrollo de una energía, que por su presencia en el medio natural, sus mejoras técnicas y en materia de seguridad, su actual eficiencia y la eficiencia esperada de los futuros reactores de 4ª Generación, queda como una de las mayores alternativas a los combustibles fósiles y a los dilemas de la seguridad energética. El que se le dedique un capítulo aparte dice mucho de la postura de este libro a favor de este tipo de energía. Un solo dato es a destacar: Si con la actual eficiencia, las reservas equivalen a 360 años de producción, con los reactores de 4ª Generación se permitiría una utilización de cientos de miles de años.

El capítulo que cierra esta obra, de **Antonio Marquina y Mely Caballero-Anthony**, sitúa las perspectivas europeas y asiáticas en relación con un aspecto apenas tratado a lo largo de los capítulos precedentes, la Seguridad Humana. Marquina reconoce en su introducción que ésta es la principal deficiencia, que viene en parte a ser solventada con este capítulo final. El término en cuestión se enfrenta a diversas interpretaciones conceptuales, principalmente una de corte más tradicional centrada en la violencia física al individuo, *freedom of fear*, o la más extensa, que incluiría conceptos de seguridad relativos al bienestar, *freedom of want*. La formulación de la UE de sus documentos sobre política exterior, en su orientación plenamente normativa, introduce el concepto, con una preferencia por *freedom of fear*, si bien los elementos de *freedom of want* también tienen su presencia, faltando claridad y precisión teóricas. En Asia, Japón ha sido el país que primero asumió el concepto incorporándolo a la formulación de su AOD (énfasis en *freedom of want*). En ASEAN, la Seguridad Humana tuvo



su momento con la crisis financiera de 1997, pues hasta el momento las connotaciones intervencionistas del concepto echaban para atrás a una serie de estados en general autoritarios; aspectos como pobreza, crimen transnacional y enfermedades infecciosas han recibido la mayor atención en el seno de ASEAN. Mientras, China es obviamente reticente a adoptar tal concepto, si bien en los últimos años son cada vez más los autores que hacen referencia a él. Por último, cabe destacar que en Asia numerosas ONGs se muestran activas en la promoción de tal concepto.

Como conclusión podemos recomendar la lectura de esta obra por ser un primer e innovador acercamiento al problema de la seguridad energética visto desde dos continentes, Asia e Europa, con enfoques y estrategias diferentes; la comparación sirve en particular para poner de manifiesto la realidad de la creciente escasez de recursos fósiles y sus efectos sobre las políticas energéticas de ambos continentes, donde vemos cómo Europa va progresivamente abrazando una visión más estratégica, ya consolidada en Asia, en particular en China. Ello no es óbice sin embargo para que un país como China se adapte a su vez al mercado, si bien en ello hay más miedo a que políticas estratégicas de expansión provoquen reacciones adversas, que una genuina confianza en los mecanismos de mercado. Esta obra es igualmente, por la extensión geográfica que abarca, un excelente punto de partida para profundizar en otros aspectos que no tienen cabida, como son los marcos de cooperación que se van estableciendo en numerosos lugares, en particular entre China y los EEUU y que introducen una dimensión adicional al concepto de Cooperación en Seguridad Energética (ESC, en sus siglas en inglés), que es el de Cooperación Energética Global (General Security Cooperation o GEC) y en el que se incluyen patrones cooperativos consistentes en la promoción de energías alternativas² y conducentes a la reducción de los dilemas de la Seguridad Energética; un examen a la energía nuclear como el realizado en el penúltimo capítulo podría enlazar con este aspecto. Para finalizar, no nos queda más que recalcar el que sea el principal problema, ya reconocido en la misma introducción, que es la desvinculación de la mayoría de los capítulos con el tema conductor de la obra entera, la Seguridad Humana, que si bien teóricamente muy bien explicada en el capítulo de cierre, salvo en el artículo de Carolina G. Hernández, no es expuesta en relación a la Seguridad Energética. Sin embargo queda claro que ello no empaña la valía e importancia de este libro, de obligada lectura para cualquier estudioso de los problemas actuales de la energía a nivel global.

² Choo, Jaewoo: "Energy Cooperation Problems in North-East Asia: Unfolding the Reality", *East Asia*, vol. 23, no. 3, (Spring 2006), p. 92.





CRÍTICA DE LIBROS:

Cizre, Ümit (ed.) (2008):
*Secular and Islamic Politics in Turkey, the Making of the Justice and
Development Party*
New York, Routledge
ISBN: 978-9-415-39645-5. 238 pp.

Beatriz Tomé Alonso¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

La importancia de la presente obra descansa sobre dos pilares fundamentales. Por un lado, contribuye al estudio de los movimientos islamistas que –con notable éxito– han decidido dar el salto a la arena política y participan ya con relativa normalidad en los procesos electorales. Se inserta, por tanto, en dos debates de primer orden: la compatibilidad del Islam Político con la democracia y la posibilidad de moderación –ideológica y /o práctica– de los grupos que suscriben dicha ideología, especialmente tras su acceso al poder. Uno de los grandes aciertos del libro es considerar la naturaleza del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) no como un ente inmóvil e inflexible, sino como el producto de la interacción de desarrollos personales e históricos y de condicionantes nacionales e internacionales. La ideología no se convierte en un absoluto explicativo, sino que aparece relacionada siempre con el contexto en que esta fuerza política ha de operar. Y precisamente esta idea de “proceso” aparece de forma clara en el subtítulo del libro: “the *making* of the Justice and Development Party”.

Por otra parte, la especificidad del caso turco merece especial atención. Desde el punto de vista interno, los islamistas no sólo acceden al poder (en el año 2002) tras ganar unas elecciones democráticamente limpias, sino que lo hacen en un Estado articulado en torno a una Constitución (kemalista) laica. La dualidad del país, oficialmente laico, pero con una población mayoritariamente musulmana², parecía acentuarse. A esto hay que añadir el papel auto-proclamado del ejército como “guardián del laicismo”, que interviene en la vida política vía el Consejo de Seguridad Nacional, y que hace que Turquía se lleve “reprimendas” de la

¹ Beatriz Tomé Alonso es investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* beatriz.tome@hotmail.com.

² Según CIA: “Turkey”, *World CIA Factbook*, (diciembre de 2008) en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>, el 99.8% son musulmanes.

Unión Europea por la excesiva influencia de las Fuerzas Armadas sobre las instituciones civiles³.

Desde el punto de vista internacional, Turquía ha vivido, especialmente desde el 11 de septiembre, un importante cambio geopolítico que afecta a su entorno y a su misma posición. Si en tiempos de la Guerra Fría servía como freno ante la expansión soviética, ahora su valor estratégico reside en la combinación de su personalidad musulmana y democrática. Y es que puede convertirse en un excelente ejemplo de la compatibilidad entre estas dos realidades y de que son posibles unas buenas relaciones, no sólo entre un país musulmán y Occidente, sino entre un país musulmán gobernado por Islamistas y Occidente. El otro gran cambio viene de la mano de la guerra de Irak. Y es que la sensación de inseguridad de Turquía ha aumentado por el devenir de la población kurda en este país vecino. Poseen una importante cuota de poder y esto animará sin duda a los kurdos del lado turco a perseguir sus objetivos independentistas⁴. Algo que la obra señala bien al indicar que existe el riesgo de que se sacrifiquen las reformas democráticas en pro de una mayor atención sobre la seguridad y la defensa.

Uno de los puntos fuertes del libro es que la evolución –de discurso y de comportamiento- del PJD aparece relacionada con todas estas circunstancias. Se organiza en torno a tres ejes fundamentales, que corresponden con tres partes de la obra: 1) la evolución histórica y creación “interactiva” del partido; 2) las complicadas relaciones entre el PJD y el *establishment* laico; y 3) la dimensión europeísta del partido. A éstos se añade un cuarto apartado que recoge las características de la base social del partido. Pero este recorrido no es cronológico, sino que son diversos autores los que nos ofrecen el análisis de diferentes aspectos un poco más particulares dentro de estos grandes bloques temáticos.

La primera parte del libro analiza el cambio de discurso y de identidad del PJD: de un carácter más islámico avanza por la línea del pragmatismo hacia uno más moderado, privado de los elementos más dogmáticos. Se aleja por tanto de la estela marcada por el Partido del Bienestar, que, tras una breve experiencia en el poder, fue apartado del mismo por los militares en 1997, hasta adoptar una identidad “conservadora, democrática, reformista y pro-europea”, no exenta de ambigüedades.

En la segunda parte, son dos los autores, Menderes Çinar y Ümit Cizre, los que analizan las relaciones del partido con el *establishment* laico, especialmente con las fuerzas armadas, que siempre han entendido el ascenso del Islamismo como una amenaza a la propia identidad nacional turca. Cizre señala que en los últimos años el PJD ha variado su relación con los militares: de la búsqueda de un consenso a la vez que se intentaba aumentar el poder civil y cambiar así una balanza de fuerzas siempre favorable a los cuarteles, se ha pasado, desde el año 2005, a una política de evasión de la confrontación. Algo que, en opinión del autor, beneficia a los militares que pueden crear nuevos instrumentos para aumentar su control e influencia. Aunque se señala también en este apartado que el nuevo contexto internacional en el que Turquía se ha convertido en un “modelo” de democracia musulmana dificulta la intervención militar.

³ Comisión Europea: “Turkey 2005 Progress Report”, (9 de noviembre de 2005), p. 14.

⁴ Podemos entender un poco más la preocupación turca si atendemos a las cifras de la población kurda: el 20% de los 71 millones de turcos, unos 14 millones; frente a los 5 millones de kurdos del lado iraquí, que representan del 15 al 20% de los algo más de 28 millones de ciudadanos de este país árabe. Siempre según datos de CIA, *op. cit.*



La dimensión europeísta del PJD desempeña un papel fundamental, no sólo en su posicionamiento como partido gobernante (y en el abandono del carácter islamista), sino también en relación con sus detractores laicos. Al fin y al cabo, las reformas conducentes a converger con los criterios de la Unión Europea son un campo común entre unos y otros. Y el deseo de ser un miembro más en la UE impulsa el carácter reformista del PJD en dirección de la buena gobernanza.

Quizás, lo que se echa de menos en el libro es un mayor protagonismo de la especial relación que tradicionalmente ha unido a Estados Unidos y Turquía y que, tras la guerra de Irak, no pasa por su mejor momento.

Su mayor éxito, sin embargo, es contribuir a entender que las formaciones políticas y sociales, también las que se declaran islamistas o, al menos “Islam-friendly”, son entes móviles y fluctuantes. Y es que la formación de la identidad del PJD se plantea como algo a veces contradictorio e inconsistente, pero siempre en relación al contexto nacional e internacional.





SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es



Dr. Alberto PRIEGO MORENO <i>SOAS, University of London</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Mr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com





INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.⁵ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El

⁵ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.



Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

